

東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻  
博士学位論文

外交政策としての EU 出入国管理の研究  
—国境の再構築と規範の波及—

2014 年 2 月 14 日提出

岡部 みどり

## 目次

序章 人の居場所をめぐる国際政治 .....	8
第1節 居場所をめぐる政治の位相 .....	8
1-1. はじめに .....	8
1-2. 論争の空間 .....	10
第2節 出入国管理の国際連携をどう捉えるか .....	15
2-1. グローバル化と国家主権の維持 .....	15
2-2. 出入国管理の国際連携—国家機能の対外的拡張か、国際制度への国家の参入か .....	18
2-3. 複数の国際連携の交錯—地域統合と国際制度 .....	22
第3節 本論の構成 .....	26
第1章 人の出入国管理と国際関係 .....	28
第1節 出入国管理と主権国家 .....	28
1-1. 国家主権と領域性—統治者の「国境」と国民の「国境」 .....	28
1-2. 移民の誕生 .....	32
第2節 人の移動と国際関係 .....	35
2-1. 「人の移動の危機 (migration crisis)」—国内問題からグローバルな課題へ .....	35
2-2. 出入国管理機能からみる現代国家—国家の力は縮小しているのか、それとも増大しているのか? .....	37
2-3. 国際関係アプローチの萌芽 .....	40
小括 .....	49
第2章 人の出入国管理分野の国際連携—境界形成、ヨーロッパ化、複合型レジーム形成 .....	50
第1節 境界形成としての欧州統合 .....	50
1-1. はじめに .....	50
1-2. 複数の「国境」概念 .....	52
1-3. 国際秩序のあり方と国境 .....	54
第2節 ヨーロッパ化?—EUを中核とする広域地域形成 .....	57
2-1. EUのパワー .....	57
2-2. 「ヨーロッパ化」議論の限界 .....	61
第3節 複合型レジーム形成とのかかわり—国際社会の統合性と階層性の観点から .....	64
3-1. 人の越境移動のマネジメントと複合型レジーム .....	64
3-2. 国際社会の統合性 .....	66

3-3. 国際社会の階層性—規範の創造、波及、受容 .....	69
小括 .....	73
第3章 シェンゲン規範の生成—国境管理規範をめぐる国際関係 .....	74
第1節 国境管理の国際連携の背景—ヨーロッパの場合 .....	74
1-1. はじめに .....	74
1-2. 「共同市場」構想と加盟国の労働事情 .....	78
第2節 シェンゲン規範の誕生—「選ばれた」規範 .....	85
2-1. 単一欧州市場（Single European Market）とのかかわり .....	85
2-2. 「ヨーロッパ・アイデンティティ」の象徴としての限界 .....	87
2-3. 加盟国間利害調整の結果としての規範形成 .....	91
第3節 シェンゲン規範の転生—EU 規範への昇華 .....	96
3-1. 変わる焦点—欧州統合の枠外におけるシェンゲン規範の変容 .....	96
3-2. シェンゲン規範の受容をめぐる加盟国間の対立と妥協 .....	100
3-3. 「乗っ取り」あるいは「後始末」？—アクターの交代と規範の定着 .....	103
小括 .....	107
第4章 域外適用が可能な EU 制度形成か？—シェンゲン規範の制度化 .....	108
第1節 分析視角 .....	108
1-1. 制度の捉え方 .....	108
1-2. 制度化の条件 .....	111
1-3. 規範の役割 .....	113
第2節 欧州統合プロジェクトとしてのシェンゲン制度 .....	114
2-1. EU 制度への編成 .....	114
2-2. EU 制度としての「共通庇護・出入国管理政策」の確立 .....	120
第3節 域外適用に向けた制度構築 .....	132
3-1. 制度の動態（1）—包括化 .....	132
3-2. 制度の動態（2）—アクター間関係 .....	133
3-3. 関連する諸アクターの対立と妥協 .....	138
小括 .....	144
第5章 人の移動をめぐる国際秩序形成に向けた EU 戦略とその限界 .....	145
第1節 出入国管理を目的とする域外交渉の展開 .....	145
1-1. ハイレベル作業グループの始動 .....	145
1-2. 再入国協定（Readmission Agreements） .....	148
1-3. 移民外交（Migration Diplomacy） .....	149
第2節 対象圏域ごとの交渉枠組みとイシュー・リンケージ・パターン .....	152

2-1. グローバル・アプローチ .....	152
2-2. グローバル・アプローチ成立の背景 .....	153
2-3. EU の対外的影響力の特徴と対象圏域 .....	155
第3節 規範の波及とその限界—EU の外交力との関わりから .....	159
3-1. グローバル規範の形成と EU パワーの限界 .....	159
3-2. ケース分析 .....	163
小括 .....	173
結論 .....	175
参考文献 .....	182

[図表、グラフ]

表 1: 国際秩序の変化と国境の発展 .....	55
表 2: EU15 か国内の年間人口移動統計 .....	77
図 1: 主要産業国への庇護申請件数推移 (グラフ) .....	102
図 2: トレヴィイ・グループ .....	106
図 3: シェンゲン・グループ (実施条約発足後) .....	106
図 4: 越境移動に関する加盟国間協力枠組みの EC/EU への編成 .....	120
図 5: 難民・移民問題に関するハイレベル作業グループ .....	147
表 3: HLWG 発足時の交渉相手国と選定要請国 .....	148
表 4: 再入国協定締結状況 (2009 年現在) .....	148
図 6: EU 規範の域外波及力 (圏域別) .....	157
図 7: 難民保護のための「説得ゲーム」 .....	161

[略語一覧]

- ACP: Africa, Caribbean and Pacific Group of States: アフリカ・カリブ・太平洋諸国
- ASEM: ASEAN-EU Meeting: アジア欧州会合
- BMI: Bundesministerium des Innern: ドイツ連邦内務省
- CE: Council of Europe: ヨーロッパ評議会
- CFSP : Common Foreign and Security Policy: 共通外交・安全保障政策
- CFR: Charter of Fundamental Rights of the European Union: 欧州基本権憲章
- CIS: Commonwealth and Independent States: 独立国家共同体
- COREPER: Committee of Permanent Representative: 常駐代表委員会
- DG Home: Directorate General Home: 欧州委員会内務総局
- EC: European Community: 欧州共同体
- ECE: Economic Commission for Europe: 欧州経済委員会
- ECHR: European Convention on the Protection of Human Rights: 欧州人権規約
- ECJ: European Court of Justice: 欧州司法裁判所
- ECSC: European Coal and Steel Community: 欧州石炭鉄鋼共同体
- EDC: European Defence Community: 欧州防衛共同体
- EDF: European Development Fund: 欧州開発基金
- EEAS: European External Action Service: 欧州対外活動庁
- EEC: European Economic Community: 欧州経済共同体
- EFTA: European Free Trade Association: 欧州自由貿易連合
- EMU: European Monetary Union: 欧州通貨統合
- ENP: European Neighbourhood Policy: 欧州近隣政策
- EPC: European Political Community: 欧州政治共同体
- EPU: European Payments Union: 欧州決済同盟
- ETA: Euskadi Ta Askatasuna: バスク祖国と自由
- ETUC: European Trade Union Confederation: 欧州労働組合連合
- EU: European Union: 欧州連合
- EUMF: European Union Migration Forum: 欧州移民フォーラム
- FMP: Free Movement of People: 人の自由移動
- FRY: Federal Republic of Yugoslavia: ユーゴスラビア連邦共和国、
- FYROM: Former Yugoslav Republic of Macedonia: マケドニア共和国
- GAMM: The Global Approach to Migration and Mobility: マイグレーションとモビリティに対するグローバル・アプローチ
- GATT: General Agreement on Tariffs and Trade: 貿易と関税に関する一般協定

HLWG: High Level Working Group on Asylum and Migration: 難民・移民問題に関するハイレベル作業グループ

IBMS: Integrated Border Management System: 統合国境管理システム

IGC : Intergovernmental Conference: 政府間会議 (EU 加盟国間)

ILO: International Labour Organization: 国際労働機関

IMF: International Monetary Fund: 国際通貨基金

IOM: International Organization for Migration: 国際移住機構

IRA: Ireland Republic Army: アイルランド共和軍

JHA: Justice and Home Affairs: 司法内務協力

MDGs: Millenium Development Goals: ミレニアム開発目標

MEDA: Mesures d'Accompagnement: EU 地中海沿岸諸国開発支援プログラム

NATO: North Atlantic Treaty Organization: 北大西洋条約機構

OCA: Optimal Currency Area: 最適通貨圏

OECD: Organization for Economic Cooperation and Development: 経済協力開発機構

OEEC: Organization for European Economic Cooperation: ヨーロッパ経済協力機構

OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe: 欧州安全保障協力機構

PCA: Partnership and Cooperation Agreement: パートナーシップ協力協定

RCPs: Regional Consultative Processes: 地域協議プロセス

SCIFA: Strategic Committee on Immigration, Frontier and Asylum: 人の移動、国境、庇護に関する戦略委員会

SEA: Single European Act: 単一欧州議定書

SEC: Schengen Executive Committee: シェンゲン実施委員会

SEM: Single European Market: 単一欧州市場

SIS : Schengen Information System: シェンゲン情報システム

TCNs: Third Country Nationals: 第三国出身者

UEBL: Union Economique Belgo-Luxembourgeoise: ベルギー・ルクセンブルグ経済同盟

UNDP: United Nations Development Programme: 国連開発計画

UNFPA: United Nations Population Fund: 国連人口基金

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees: 国連難民高等弁務官事務所

UNICE: Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe: 欧州産業

雇用者連盟

WEU: Western European Union: 大西洋同盟

## 序章 人の居場所をめぐる国際政治

### 第1節 居場所をめぐる政治の位相

#### 1-1. はじめに

人の越境移動が世界的な規模で人々の注目を集めるようになってから久しい。戦争や紛争、津波や干ばつなどの災害は、それによって生じる避難民についてのニュースをほぼ必ず伴うようになった。戦争や災害とは直接に関係しない場面においても、人の越境移動は人々にとってもはや軽視できない問題となっている。2013年9月にドイツで行われた総選挙では、トルコ系住民と、ブルガリア、ルーマニア国籍を持つロマ人との間の労働市場での競争をいかに解決するかというテーマが争点の一つとなった<sup>1</sup>。米国カリフォルニア州では、100万人規模で滞在しているとみられる不法移民への市民権付与の是非を巡って地元住民の間で激論が交わされている<sup>2</sup>。ジンバブエでは、同国を経由して南アフリカ共和国へ密入国しようとした38人のエチオピア人の身柄を出入国管理当局が確保した<sup>3</sup>。

文字通り、人の越境移動は、地球上のあらゆる地域で、あらゆる現象となって生じている。それは、難民の問題であったり、合法移民の社会への受け入れの問題であったり、また、不法入国者の対策の問題であったりと、多様な問題であるかのように見える。しかしながら、このような一見多様な問題は、「人の越境移動がなぜ問題となるのか」というたったひとつの疑問を改めて問い直すことを要請しているように思われる。人の移動の問題は移動そのものの問題ではなく、実際には、人の移動への国家や社会の対応のあり方こそが問われているのではないだろうか。

人の移動についての問題は、一般には、安全保障や経済的格差、環境、人権等あらゆる観点から議論される。しかしながら、どの議論においても、問題の核心は人が移動していることそれ自体にはなくその結果にあるということが、真正面から追求されていないのではないだろうか。

それでは、人の移動の結果が問題になるとはどういうことだろうか。移動する人への対応がなぜ問題となるのだろうか。

人の移動に関するあらゆる種類の問題は、本質的には、人の居場所をめぐ

---

<sup>1</sup> 「ドイツ総選挙2013：人口減対策、争点に。出生率、日本並みの低さ」朝日新聞（2013年9月20日付）

<sup>2</sup> “House Republicans in California Find a Struggle on Immigration,” International Herald Tribune, September 7, 2013.

<sup>3</sup> “38 Ethiopian immigrants intercepted,” Chronicle, 25<sup>th</sup> October 2013.

る問題である。人は移動するときではなく、定住しようとするときに問題となる。貧困や天候、災害のために自国に暮らし続けることができなくなった人々は、自国に定住できないということと、他国への定住に手続きを要するという二重の意味で定住の問題を抱えることになる。紛争や戦争に巻き込まれた人々も同様である。そのような人々は、自国を追われるという段階と、他国に受け入れられるという段階とにおいて、それぞれ自らの居場所の正当性を問われていることになる。

それでは、人の定住は何にとっての、どのような問題なのだろうか。

日常生活に即して考えてみたい。人は住処を求め、食べ物や衣服を買う。就職し、起業し、あるいは投資家になる。そして、人は税金を納め、社会保障の給付を受ける。言うまでもなく、これらは人間生活の諸々の側面である。しかしながら、人間は常に生活の諸々の側面をすべて充足させているわけではない。最低限の生活保障ができない場合もあるだろうし、現状での生活に満足できないという場合もあるだろう。そして、人の移動は、自分がいる場所で生活ができなくなったと感じた人間が起こす行動である。そういった意味では、人の移動は非日常的なものである（初瀬，2011: 2-7）。

その反面、人の移動が有史以来止むことなく行われてきたことを考えるならば、人間は日常的な行動だけでなく、非日常的だとされる行動をも頻繁にしてきた、希有な存在であるともいえる。ただし、その目的に照らし合わせるに、多くの人の移動はあくまで定住のための移動であり、移動のための移動ではなかった。そのような理解に基づくならば、人の移動は、人間生活の日常性を担保する要件不足を補充するための、やはり非日常的な行動なのである<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 伊豫谷登士翁も人の移動を場所との関連において捉えるが、彼は、人間の本質を定住ではなく移動だと捉えている（伊豫谷，2007）。伊豫谷は、人が移動しない（つまり定住する）ことを日常と捉え、移動することを非日常と捉える視角は通説であり、むしろ人間の本質は移動の側にあるのであって、共同体の内と外との分析を所与のものとするのは研究者の怠慢であるという。この主張は一面においては極めて説得的であり、本論も今日の国民国家や共同体のありようを無批判に肯定するものではまったくない。しかしながら、その反面、この見解には、移民と国家を構成する人々とを別物と捉え、両者の拮抗関係にのみ着目している点で限界がある。人間は移民となると同時に国民にもなることができる存在であり、共同体の内部にも外部にも位置することができる。つまり、共同体や国家はその構成要素を不断に変える動態として把握することも可能であり、その把握の延長上に人の定住を捉えて議論することは、必ずしも通説をなぞることにはならない。むしろ、現代国家や社会のダイナミズムを理解するためのひとつの材料を提供することに

この場合に問題となるのは、定住先の資源を誰がどのように分配するかという点となる。つまり、物質的な資源、社会的な資源を共有することが許される人は誰かということが問題となる。人の定住が問題とされるのは、まさしくこの意味においてである。しかも、このことは、新たに移動してきた人が資源を共有できるかどうかという意味においてだけでなく、もともとその場にいた人がそこを離れることについての社会的正当性を問うという意味においてもますます重要になってきている。

## 1-2. 論争の空間

それでは、人の定住をめぐる論争や摩擦はどこで生じているのだろうか。一般に多くの移民研究が共有する前提として、人の移動そのものは有史以来行われているし、本来的にはあらゆる境界の存在に左右されないものであるという見解がある<sup>5</sup>。この見解には本論においても同意する。しかしながら、多くの論及がそこから導き出す帰結のいくつかについては検討の余地がある。

まず、本来人の移動は自由であるはずなのに、とりわけ越境的な移動やその結果としての外国での居住や就労にさまざまな制限がかけられるのは不平等であるばかりではなく、排他的な風潮を生み出す点で危険であるという指摘がある<sup>6</sup>。これは、移動する人と、受け入れ国家あるいは社会とが対立する構図を前提に置く主張である。このような対抗的な関係を設定することの欠陥は、移動するだけでなく、国家を構成するのをもまた人間であるという素朴な観察が見失われる危険性がそこから生じることである。

一定の空間で生活する権利をどのような人間（集団）に認めるか、という議論は、移民研究の一部の主張においてはタブーのように取り扱われることがある。たしかに、既存の住民の権利を守ろうとする動きは、しばしば極右の政治集団に利用されその主張に同意したものとみなされてしまう。そして、移民の権利を制限しようとする市民社会からの動きは排他主義的なイデオロギーによるものであるとみなされる危険性を伴う。しかしながら、既得権

---

つながる。本論はこの信念に基づいて、人の定住を敢えて論究するものである。

<sup>5</sup> 国家の媒体としての役割を度外視する多くの文献はこの立場によるものと理解する。

<sup>6</sup> 本論には、国家が国民とそうでない人との間に境界を設けているという指摘そのものを批判する意図はない。本論による批判の趣旨は、国家の行為を外国人差別や排他主義に無批判に結びつける考え方については未だ検討の余地が残されているということである。

を守ろうとする人々の意思が、どの程度右翼的なイデオロギーと重なるのか、また、倫理的に許容される範囲の限界はどこにあるのかということを見極めるのは実はそれほど容易ではない。参照に値する興味深い研究の一つとして、レイシズムやゼノフォビアと、移民受け入れ政策に対する人々の反発の相違についてのリュトグレンによる研究がある。リュトグレンは、1980年代以降顕著になった「新しい人種主義 (new forms of racism)」を、「乗り越えられないほどの文化の違い」を排除の主な正当的根拠とするイデオロギーと規定する(Rydgren, 2008: 743)<sup>7</sup>。そのうえで、彼は、そのようなイデオロギーを基礎に政治活動を行う極右政党の得票数が2000年以降比較的高まっているものの、これは必ずしも「新しい人種主義」への一般大衆の同調の結果とはいえない、という経験的観測を示している(Rydgren, 2008: 737-765)<sup>8</sup>。

移動者の権利を既存の住民の権利と同様に認めるべきであるという主張は、生きる権利は世界のすべての人々に平等に与えられるべきであるという理念に基づく崇高なものである。しかしながら、それが現実においてなされていないということと、排他主義的なまた差別主義的な社会集団による威力の発揮や国家による権力の行使とは必ずしも同じではない。

次に、これと関連する主張として、このような理念が現実に反映されていないことにはひとえに国家の責任があるとするものがある。このような主張は一見正当なもののように見受けられるが、以下の二つの点で問題がある。一点目は、多くの主張は、国家の境界形成行為を無批判に糾弾し、倫理的あるいは道徳的な価値観において国家を糾弾の対象に据えているということ

---

<sup>7</sup>なお、リュトグレンは、「新しいレイシズム」という概念を、タギエフが「差異主義的レイシズム (racisme différentialiste)」とする、また、ヴィヴィオルカが「文化的レイシズム(racism culturelle)」と定義するものと同義であるとしている (cf. Taguieff, 1988; Wieviorka, 1998)。また、リュトグレン自身は言及していないものの、これは山口による「新右翼」の概念ともほぼ似通ったものであると考えられる (cf. 高橋, 1998)。

<sup>8</sup>リュトグレンは、オーストリア、ベルギー、オランダ、フランス、デンマークの極右政党への投票行動についてのロジスティック回帰分析において、これら政党への投票者の同調は非常に弱いレベルでしか発生せず、むしろ多くの投票者の投票理由は自らが移民の存在によって不幸せになっていると考えていることによって説明されるとしている。また、投票者は、右翼政党が掲げる選挙アジェンダのうち、人種差別的なものよりもむしろ移民や外国人が犯罪増加など治安の悪化に関係しているという極右の主張に同調したという結果も示している。さらに、彼は、外国籍保持者が多数生活する地域の住民の方が比較的右翼的な政治傾向を持つといういわゆる「エスニック競争理論」を肯定するデータの検出は、デンマークとオランダを除いては顕著に見られなかったとした。

である。このような主張は、なぜ国家の境界形成が批判されるべきなのかということについての検討を行っていない。この点で客観的ではない。二つ目の問題点は、仮に国家による境界形成が移民の自由を奪うという点で改善されるべきであるとの前提を共有したとして、それではなぜそのような移民の不利益を承知しながら国家は境界を形成しようとするのか、ということ論じた研究は希少である。しばしば移民の犠牲を強いるような判断を受け入れ国家が下すとき、その国家の行為が排他主義的な意図に基づくものなのか、それとも別の要因によるものなのかを峻別するような分析はほとんどなされない。そして、多くの論及においては、半ば無批判的に、移民の不利益になるような国家の行為はともかく改善されるべきであるという示唆につながる。

このことは、境界形成を意図する国家を構成しているのは誰なのか、さまざまな統治の方法がある中で、なぜ国家は境界を設けるという統治方法を選択するのか、ということについての検討が全くなされていないことを意味する。繰り返し述べるならば、現代において、人は移動するだけでなく国家を構成し、運営する存在でもある。そのような人間の両義性について十分な注意が払われていないのである。

さらに、とりわけ非欧米世界の国々についての議論の中で、植民地化の結果として境界が設けられたことが移民問題の根幹にあるとするものがある。これは、国家と社会の境界が同一でないということの指摘としては妥当なものである。しかし、植民地化はそれを説明する要因のひとつにすぎない。国家と社会の境界のずれは西欧世界の諸国にも認められる。ヨーロッパにおけるエスニックな地域主義の勃興はその典型的な例である。また、途上国からの出移民の原因には、本国における貧困や就業機会の不足、政治的不安定や社会的な摩擦などに加えて、移住希望先での同胞の存在、希望先での経済的あるいは社会的地位の向上への期待、自らのプロフィールを一新するための策略などといった個人的な動機もあり、後者は必ずしも世界の構造的な格差に直接左右されるものではない。つまり、植民地化やそれが誘引する世界の階層的秩序を移民の決定要因とする主張は必ずしも一般化されない。

このような諸々の見解の問題点を明らかにした上で本論が提起するのは、人の越境移動に対する国家のあり方についての問題—とりわけ、それを形作る国内要因と国際要因の相互作用への着目—である。国家が外国人の受け入れ可否の判断を下すときには、国際規範の影響を受けるだけでなく、国内のさまざまな人々や集団（組織）からの影響も受けているはずである。外交政策として出入国管理を捉えることで、政策決定に至るまでの国内外の要因の

相互作用を浮かび上がらせることが本論の目的である。

この視角は、外交政策を国内要因と関連付けて論じるこれまでの多くの国際関係の研究に連なるものである<sup>9</sup>。国際関係論の領域において今や一般的な問題関心の一つとなっているこのアプローチは、不思議なことに、人の越境移動や出入国管理についての研究においてはこれまでほとんど採用されてこなかった。ひとつには、人の越境移動を自由の追求と捉え、それを阻む国家の行為を倫理的に批判するという論述に、多くの研究が傾倒していたからであるだろう。そして、他方では、出入国管理が国民と外国人との接点を扱う政治に深くかかわっているのにもかかわらず、これまでの多くの分析においては専ら国内政治の対象とされてきたからだと考えられる。

以上を踏まえて、本論は、出入国管理を、国際関係に対峙する国家の政治行為の一つの側面として論じる。人の越境移動に対する国家の行為は、一般的な外交政策形成と同じように決して一枚岩的ではない。この点を重視しつつ、国家が出入国管理の実践において対外的な要因と対内的な要因のそれぞれからどのように制約を受け、またそれぞれにどのような変化を促しているかを明らかにすることが本論の狙いである。

このことに関して、本論はとりわけ、出入国管理の外交政策としての位置づけに着目する。出入国管理は、従来、国内政策であるとされてきた。しかしながら、その目的を考えてみると、国内政策であることが当然である（あった）ということは必ずしもいえない。それは、近代主権国家体系をどのように捉えるかに依存する。即ち、近代国家をしばしば安全保障のディレンマのために自己破壊的なものであると見るのか、それとも自らを単位とする主権国家体系（メタ・レジーム）を維持する存在であると考えられるのかによって、出入国管理の意味は異なってくる<sup>10</sup>。例えば、ワトソンは、主権国家体系について「（主権国家体系の中に存在する）規制のルールや制度によって、主権国家は通常、いやおうなしに共通の価値について意識せざるを得なくなる」と考察する（Watson, 1987:151）。このことは、一方では国際社会に秩序が存

---

<sup>9</sup> 国内政治と国際関係の接点が、一般的な外交政策の研究における現代の主要な研究テーマとなっていることは言うまでもない。代表的なものとして、Evans et al., 1993; Gourevitch, 1978: 881-911; Putnam, 1988: 427-460; Rosenau, 1969 など。また、国内では2007年に『国際政治』第147号において「国際秩序と国内秩序の共振」というテーマによる特集号が石田によって編纂されている。

<sup>10</sup> メタ・レジームについての理解は、山本の整理に従った（特に山本, 2008: 45-47）。また、主権国家体系の捉え方については、Linklater and Suganami, 2006: 120 を参照した。

在することを示唆していながら、他方では、そのような秩序の存在を確かにするのは、主権国家が相互に排他的であり、またそのようになるように日々実践しているという側面に着目するものでもある。

このような考えに基づくならば、出入国管理とは常に国家の外と内を区分するための国家の自覚的な行動であると理解することができよう。つまり、それは、外の世界と無関係な政治行動ではなく、外の世界から取り込める要素は何か、遮断すべき要素は何かということについての国家の一連の判断の結果であると捉えることができる。すなわち、出入国管理とは、主権国家体系という秩序、あるいはブザンのいうところの一義的な制度(primary institution)の下に位置づけられる制度なのである(Buzan, 2004: 第6章)。

他方で、実態としては出入国管理が国内政策として粛々と行われてきたことも事実である。厳密に言えば、出入国管理政策の立案にあたり、政策形成者が他国との連携や国際社会との関係を明示的に反映することは稀であった。ほぼ唯一の例外は(冷戦を含む)戦争や軍事衝突にかかわる、あるいはそれに前後する時期における政策形成であったとあって差し支えないだろう。それ以外では、出入国管理はとりわけ国内経済政策と結びつき、そのために必要とされる国外からの労働力となる人々の国籍は、政策形成過程において度外視されてきた。

しかし、冷戦が終了し、少なくとも先進国にとっての安全保障上の脅威の構成要素が変化していく中で、国家主権としての出入国管理という位置づけは次第に顕在化してきた。それは、一見すると伝統的な脅威に代わる脅威(テロリズムやその他非国家主体によるもの)への防衛のための手段であるようでもある<sup>11</sup>。けれども、同時にそれは、国家がとりわけ財や資本の越境移動に対して門戸を開放してきたことに付随する、いわば「最後の砦」としての国境への国家の執着であるようにもみえる。また、1980年代以降の欧米社会において特に注目を集めるようになった(しばしば「増えすぎた」と認識されるようになった)移民や外国人との共生をどのように図るかという議論は、2001年米国同時多発テロ事件や2004年マドリッドでの、また2005年ロンドンでのテロ事件をきっかけに欧米諸国において一気に出入国管理が防衛手段化した状況とは別のものにみえるかもしれない。しかしながら、本質においては、国際構造や環境の変化、国際秩序のあり方などと照らし合わせた国家主権の維持(あるいは放棄)という観点から出入国管理が改めて問

---

<sup>11</sup> 出入国管理の現代的様相をテロリズムなどの脅威との関連で考察した文献として、Andreas and Snyder, 2000 など。

われるようになったという点において、両者の議論は同一のものであるように見受けられる。

本論において検討する「外交政策としての出入国管理」とは、このような問題認識に拠って立つものである。つまり、国家がもっぱら国内政策として出入国管理を行っていた段階から、他国との関係性の深化やグローバル化の進展との兼ね合いにおいて国家主権を維持するかどうか、またどのようにそれを維持するかという観点から出入国管理を捉え始めるといった変化のプロセスをつぶさに考察することが、本論の趣旨である。

これを踏まえて、次節では、本論での分析枠組みを基礎づける3つの論点について述べる。それは、(1) グローバル化の中に顕在化する国家機能の再確認について、(2) 出入国管理分野での国際連携について、そして、(3) 地域統合と国際制度形成の接点についての議論である。

## 第2節 出入国管理の国際連携をどう捉えるか

### 2-1. グローバル化と国家主権の維持

一般に、グローバル化の進展とともに国家が自律的な意思決定への制約を受けるようになってきているという一連の主張がある。このいわゆる「グローバル化の力が国家主権を侵害するかどうか」、という議論は、人の越境移動とのかかわりにおいては、国家の出入国管理の機能をどのように理解するかという議論として発展してきている。

議論は、グローバル化が進む中で、とりわけリベラル民主主義国家（以下「リベラル国家」）が次第に「望まない移民（unwanted immigrants）」の受け入れを余儀なくされるようになったとされる言説の真偽を問う形で始まった<sup>12</sup>。まずは、人の移動がグローバルな規模で拡大していると認識されるようになった今日、国家はもはや望まない移民を受け入れないとするような能力を低下させているという観察がなされた(Cornelius et al., 1994: 6-8)<sup>13</sup>。ま

<sup>12</sup>一連の論争については、第1章で詳しく論じる。

<sup>13</sup>しかし、彼らはネオリベリズムに基づく国際関係の視角を通じて議論をしている点で、越境的な規範の浸透に焦点を当てるグローバリストとは異なる。特にホリフィールドは、後に「これまで以上に国際社会は国家の管理能力に依存している」として国家の機能の拡張を擁護する主張に与すともくみ取れる言及をしている(伊豫谷, 2007: 73)。しかしながら、彼は、他方では出入国管理のための国際連携を、国内における制度的制約よりも自由であるとしており、相対的には国家の機能の限界を指摘する立場を維持しているようである(Hollifield, 1999: 58-59.)。なお、出入国管理の国際連携が国内における制度整備に比べて容易であるとするホリフィールドの国際連携に向けた考え方には議論の余地があり、これについては後に詳しく述べる。

た、経済的なグローバル化や人権についての国際レジームの発達によって、国家が外国人の受け入れを決定する権限が漸次的に縮小しているとする議論が登場した(Sassen, 1996; Soysal, 1994)。

これに対して、後者の議論を特に「グローバリスト (globalist)」と位置づけたうえで、グローバル化の下での国家の強靭性を肯定する主張が展開された。フリーマンは、国内のエスニック集団間の関係をリベラル国家における集合行為の問題として捉えることでこれを説明しようとした (Freeman, 1995: 885)<sup>14</sup>。フリーマンによると、移民による利益が集中的であるのに対して（例えば安価な労働力や家族再統合）、移民によるコストは拡張的（社会保障費の増大や極端な人口増加など）である。この不均衡が、集合行為のディレンマにつながる。つまり、集中的利益の恩恵を受ける組織（雇用者やエスニック集団）が形成されやすいのに対して、負担を担う側（一般大衆）の組織化が難しいという状況が生じる。

フリーマンは、ウィルソンの言葉を借りて、リベラル国家における出入国管理政策は「クライアント・ポリティクス」であると説く。すなわち、ある政策の影響を大きく受けるような、小さくて、より組織だったグループが、その政策を管轄する政府の人々と密接な関係を結ぶというバイラテラルな影響の形態であると説明する (Freeman, 1995: 885-887)。そして、この「クライアント・ポリティクス」が認められることで、リベラル国家が拡張的であると説明できるとする。つまり、望まない移民を受け入れるという選択は、グローバル化の力にリベラル国家が押し切られた結果ではなく、リベラル国家がそれ自体の拡張的な性質によって、一見矛盾した政治判断を行っている結果であるという主張である。

ヨプケはこのフリーマンの主張を敷衍して、リベラリズムの特性との関連で次のように説明する (Joppke, 1998: 270)。リベラリズムは普遍的な理念であるがゆえに、国内のエリートはエスニックな構成についての言及を避ける傾向にある。また、これはアンチポピュリスト的な規範でもあるため、政治エリートは移民政策についてのコンセンサスを取ろうと奔走し、その結果、党派政治から移民の問題をはずそうとする。したがって、ヨプケは、国家の拡張性は内発的に志向されており、国家がしばしば望まない移民を受け入れるのはグローバル化の圧力によるものではなく、国家に内在するリベラリズムという規範が自らを縛っている(“self-limited”)からだと考える (Joppke, 1998: 272)。

---

<sup>14</sup>また、フリーマンが分析の念頭に置いた文献として、Olson, 1965; Wilson, 1980 を参照した。

ヨプケは、フリーマンとの同意の上で、国家主権を二つの異なる側面から捉える。それは、(1) ルール形成を行う公式の権威と (2) そのルールの執行を可能にする経験的な能力というものである (Joppke, 1998: 267)。(1) は国際関係に関連し、国際社会の中での単位 (unit) としての位置づけを確固たるものにする行動であり、クラズナーが国家主権について定義するところの「国際法的主権 (international legal sovereignty)」に相当するものである (Krasner, 1999: 4-42)。そして、(2) は国内政治や社会の考察に関連し、近代国家の歴史的発展に耐えうる国家の強靱性や許容性として呈示される。フリーマンはこの 2 つのいずれの側面においても国家主権の衰退は見られないと主張した (Freeman, 1998: 87-98)。なぜなら、彼によれば、外国人の受け入れを決定したり拒否したりする権限は未だもって国家に占有されたままである。そして、近代国家のインフラ形成能力は衰えるどころか、近年ますます向上している。ヨプケはこのフリーマンの洞察に同調しながら、サッセンの主張に次のように反論する (Joppke, 1998: 268-269)。

サッセンの主張は、まず、グローバル化の進展が国家主権を衰退させるというものである。これは、多国籍企業による生産拠点のグローバル化、それに伴う外国人労働力の流入、また、人権擁護のための国際的なレジームの存在により、国家が自律的な出入国管理をすることができなくなっているという見解である。これに対して、ヨプケは、サッセンの主張は国家がなぜ「望まない」移民を受け入れるのかを説明できないという。国家の特性を度外視する見解からは、例えば、なぜ中東諸国では出入国管理が比較的問題にならないのに、欧米を中心とするリベラル国家だけが出入国管理の調節に苦しんでいるのかを説明できない。

次に、ヨプケは、グローバリストたちは国家主権の強さについての「理想が高すぎる」と批判する。国家がグローバル化の波に翻弄されているのは何も現代に限ったことではない。19 世紀においても越境的な人の移動があったが、そのためにプロイセンが崩壊したわけではない。つまり、グローバル化と国家が接点を持つことと、国家の衰退とは直接の因果関係で語ることはできないと彼は論じる。

第 3 の反論として、ヨプケは、「経済的なグローバル化が出入国管理機能を麻痺させる」というグローバリストの議論にも欠陥を見出す。グローバル化の進展によって、確かに移民労働力の予備軍が出身国において形成され、彼らを雇いたいとする受け入れ国内の企業の選好が決まる。しかしながら、受け入れにおいて最終的な決定権限を持つのは国家である。もし国家が資本主義の道具であるという見方に拠って立つのならば、例えば、拡張主義的な

国内の雇用者の利益が、その時その場所における公衆の制限的な利益を相殺するような点を見つけなければならない。

そして最後に、ヨプケは移動者を含む人権についての国際規範の限界に触れる。ヨプケによれば、国際人権レジームはサッセンが考えるように国家がその存続を危ぶむようになるほど強いものではない。ここでヨプケは、「国際人権レジームは比較的強固な促進レジームではあるものの、執行や強制力には欠ける」というドネリーの考察を借りながら、グローバリストを強く批判する (Donnelly, 1986: 609)。それは、グローバリストは国際規範の名目を掲げることで満足し、それが国内において効力を発揮するに至るまでのプロセスを詳細に追うことを怠っているというものである<sup>15</sup>。

## 2-2. 出入国管理の国際連携—国家機能の対外的拡張か、国際制度への国家の参入か

外交政策としての出入国管理を考える際のもうひとつの視点は、出入国管理分野での国際連携をどのように捉えるかということである。国際制度一般について、クラズナーは、行為主体を存在論的な前提とするものと、制度自体を存在論的な前提とするものとの、大きく2つの見解があることを示している (Krasner, 1999: 43)。この分別は、行為主体（国家を代表する場合もあるし、国内の政治変化を促す場合もある）の行動が国際制度の形成や消滅、

---

<sup>15</sup>ここでヨプケは、構成主義的な規範の国内形成過程を念頭に置いている (例えば、Finnemore, 1996: 339)。蓋し、国際条約が存在するというただそれだけのことを、国家の力への規範的な制約の説明要因とする傾向は、グローバリストの論調の中に確かに散見される。この傾向は特に日本のケースの分析において顕著である。後者について、この手の類の「論文」と称する文献の多くは単なるイデオロギーの拡散であり議論として全く成り立っていないが、そういったものを除外したとしても、例えば、Oishi の論考はグローバル化を人の移動の構造要因に据えているにもかかわらず、それが国家の政策に与える影響力(の相互作用)については極めて貧弱である(Oishi, 2005)。近年における日本の高度人材獲得のための戦略形成に関する議論においても、受け入れ拡大のための施策として国際労働機関の掲げる基準に則った移動労働者の保護規範を有効なものとして取り上げているきらいがある(「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果(報告)」平成25年5月、第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会資料)。もちろん、移動労働者の人権に配慮することは当然であり、本論はこれを含むあらゆる人権規範の存在意義を否定するものではないが、国際規範を無批判に国内法制化することでより効果的な出入国管理が実践できる、とする因果関係の説明には大きな論理上の飛躍がある(例えば、上記の例では「高度」人材ではなくむしろ単純労働者の入国が増加する可能性を否定できない)。

修正などなんらかの変化を促す場合と、既存の国際制度の維持に向けて發揮される場合とがあるという説明に置き換えることができる (Krasner, 1999: 44)。

ギロドンとラハフは、グローバリストの主張に対して国家主権の強靱性を肯定するヨプケやフリーマンの主張に与しながらも、それをさらに洗練させ、国際的な法的措置が国内政策形成者の行為を拘束する程度と、国家が国際的な制約や政策執行の際の問題にどのように対処しているかという点を明らかにすることで国家主権の強靱性の程度を示そうとした (Guiraudon and Lahav, 2000)。彼女たちは、国家の「ルール形成能力 (“capabilities to rule”)」に焦点を当て、それが国際制度を構成する規範と拮抗関係にあるかどうかという点に着目した (Guiraudon and Lahav, 2000: 165)。

まず、彼女たちは、国際規範が国家の出入国管理政策形成に与える影響が限定的であることを示す。この理由としてまずは、複数の国際制度の併存状況が挙げられる。例えば、人権規範を取り扱う制度だけでも、国連、欧州評議会 (Council of Europe: CE)、欧州連合 (European Union: EU)、国際労働機関 (International Labour Organization: ILO)、そのほかバイラテラルな、また地域的な合議体が複数存在する。そしてそれらの制度が標榜する規範の拘束力はそれぞれ異なることが指摘される (Guiraudon and Lahav, 2000: 167)。また、地域統合体のように、制度の中にはその対象となる人々が限られているものもある。加えて、相反する目的を持つ国際規範が存在する場合、国家は自国の安定や利益にプラスに働くような規範を選択することができる。例えば、移民労働者の権利擁護と、国内労働市場を保護する目的を持つ国際規範が併存する場合、後者を選ぶことになんら正当性を疑う余地はない (Guiraudon and Lahav, 2000: 168)。

さらに言えば、出入国管理は未だに国家の安全保障の根幹にかかる主権であると考えられており、移動者の人権擁護規範をもってしても国家の裁量に十分に影響を与えるような力を持ち得ていない (Guiraudon and Lahav, 2000: 168)。

しかしながら、そのうえで、国家の行動が限定的に国際規範に拘束されている最もありうべきケース (most likely case) を彼女たちは経験的に指摘する。ここで彼女たちは、欧州人権規約 (European Convention on the Protection of Human Rights: ECHR) の存在意義について言及する<sup>16</sup>。この規約は、外国

---

<sup>16</sup>現在は欧州基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union: CFR)の中に編成されている。

人の入国拒否や滞在の不許可、本国帰還の決定などといった受け入れ(予定)国の裁定への控訴において頻繁に利用されることがある。多くの場合、提訴の趣旨は、ECHR 第 3 条「非人道的取り扱いに対する保護」及び ECHR 第 8 条「通常の家族生活を送る権利」の侵害とされる<sup>17</sup>。特に、第 8 条は移民労働者の家族の状況に照らして引き合いに出される。即ち、移民の家族(特に子ども)と本国との社会的結び付きが希薄な場合、彼らに既往の犯罪歴がない場合は、彼らを本国に強制的に送還することは許されないと判断される。また、第 3 条は、庇護申請者の異議申し立ての趣旨において使われる場合が多い。多くの欧州諸国内での裁判では、当初は第 3 条の適用はあたらなないと判断されていたが、1990 年代後半ごろから、庇護を認証されなかった申請者の本国帰還が第 3 条の違反に相当する場合があることが各国の裁判所で指摘されるようになってきた (Guiraudon and Lahav, 2000: 170)。

しかしながら、その反面、人種差別やその他の外国人差別に関する同規約の規定を国内司法判断に受け入れる際の条件が付されたり、国家が発展する権利を擁護する司法の役割が確認されたりする中で、ギロドンとラハフは、国際規範(ここでは ECHR)の存在が、国内司法当局がその裁定にあたり参照する規範の選別を行うことを可能にしたと分析する (Guiraudon and Lahav, 2000: 171)。例えば、ECHR 第 8 条は、国内司法行政を揺るがすほどの規範としての力を持ち合わせていたのではなく、従来国内に存在していた、似たような規範との整合性を再確認するための媒体となったと見てとれるのである。

それでは、国際規範はこのような国家の内部にあった既存の制度を再確認させる以上の力を持ち合わせていないのだろうか。この問いに対して、ギロドンとラハフは、バーガーの言を借りながら国内裁判所の「予防的裁量の結果 (preventive consequences)」という考え方に着目する (Guiraudon and Lahav, 2000: 171)。これは、国内裁判所による判断は依然として保守的であり、国際規範を照準に定める司法判断は最高裁判所などに限られているが、その反面、国内における司法改革、とりわけ欧州統合との関連を視野に入れた加盟国間共通の制度の整備が、結果として国際規範の国家への影響力を相対的に増大させているというものである。このことを端的に示す例として、彼女たちはフランスやオランダ、ドイツが ECHR に加盟した効果を指摘する。それ

---

<sup>17</sup>CFR においては、それぞれ、第 4 条「虐待及び非人道的あるいは差別的取り扱い、または懲罰の禁止」、第 7 条「私的生活かつ家族生活への尊重」。cf. CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION, Official Journal of the European Communities, C 364/1, 18.12.2000.

は、彼女たちに言わせれば「極めて最近になって生じた、歩みの遅い、しかし重要な」プロセスである (Guiraudon and Lahav, 2000: 171)。

ECHR への加盟により、これらの国々が司法判断をする際、裁判所に ECHR の規定を考慮する権限が与えられた。このことは、裁判所の判断の根拠となる材料の追加という意味以上に、訴訟の場においてそれぞれの弁護団が ECHR の規定を拠りどころとした弁護を行うことができる、あるいはそれが有効となる可能性が高まったことを意味した。このことは、それぞれの国内にいる移民支援団体には比較的有利な状況として働いた。それに加えて、とりわけヨーロッパの国々は、移民の受け入れについての法的、倫理的な制約が大きかった。例えば、統一前のドイツでは、分断されたドイツの再統一を正当化する根拠は「ドイツ民族 (deutsches Volk)」であることであった。つまり、ドイツ民族以外のエスニシティに属する人々をドイツ人とみなすことは、国内社会の一体性を揺るがすかどうかという問題以前に、(当時) 西ドイツの外交目標を阻害する要因になりうるという点において許されなかった。「移民国ではない (kein Einwanderungsland)」という前提は、このために覆されることはなかったのである。ドイツが実態においてドイツ民族ではない人々を受け入れてきたことは、したがって、移民国を創設するためではなく、深刻な人権侵害を繰り返さないという (もはや国際規範となっている) 倫理的な制約や、それを国内に内面化する形であらわされた、自己規律的な制約として理解できるのである (Joppke, 1998: 283)。このような法的、倫理的な国内環境が移民擁護団体の活動を後押しすることで、結果として限定的ながら移民の権利が少しずつ尊重される傾向にあるというものが、ギロドンとラハフによる見解である。

この見解は、主に米国においては政治的な権利を既に所有しているエスニック集団を主体とする「クライアント・ポリティクス」が展開されるのに対して、ヨーロッパでは、倫理的、法的な集団が「クライアント・ポリティクス」に類する関係を形成すると捉えるヨプケの主張に沿うものである。

もっとも、国際規範の国内への浸透についてのこのような理解が、ギロドンやラハフが言うような「一定の限度ではあるものの国際制度からの制約」であるとみなすことができるか、という点においては疑問の余地が残る。一連の説明から見出せることは、国際制度の存続に国家主体が貢献しているということだろう。これは、彼女たちが確かに言うように、グローバリストが見るような圧倒的な力の作用とは異なる、極めて漸次的なゆっくりとした国内の変化であることには間違いはない。しかしながら、国際規範を取り入れ、その適用を判断する主体が国内主体であるという点においては、制度の存続

は国内主体の意思であり、ヨプケのいうところの自縄自縛的な主権の発揚にほかならない。例えば、国境を越えた公平性を確保できるような移民の権利擁護レジームが実体において未だ存在しない根本的な理由はそこにある<sup>18</sup>。

むしろ、ギロドンとラハフの貢献は、彼女たちがいみじくも指摘したように、国家の「ルール形成能力」を見出したところにあるのではないだろうか。つまり、出入国管理における国際制度の形成や維持のされ方は、国際制度から国内主体へ波及するのではなく、国内主体が国際制度に向けてその能力を発揮するという動態の中で把握できるのではないだろうか。

このような理解に従い、本論は、出入国管理についての国際連携は、既存の制度枠組みへの国家の参入ではなく、むしろ国家機能の越境的拡張であるとの見解に立つ。そのうえで、関連する国際制度の実効性を、関与する国家機能の拡張の範囲との関連において考察する。

### 2-3. 複数の国際連携の交錯—地域統合と国際制度

ヨプケが提起した「自己規律的な主権」という概念は、グローバリストへの反論としては適切であった。また、グローバリストは、国際制度やグローバル・ガバナンスの名目的な存在そのものを無批判に有力なものとして捉える点で、著しく説得力に劣ることもこれまで示した通りである。しかしながら、国家の強靭性を主張する一連の説明からは、国家がなぜ国際制度やグローバル・ガバナンスの範疇で人の移動の問題を取り扱おうとするのかを説明できない。ヨプケ自身は、国内への転化プロセスやそれを予測した国家の国際制度へのコミットメントのあり方を、国家と国際制度との相互作用として捉えており、その点は評価できる。しかしながら、それが、関与するどの国家、どの国際制度にも通用する普遍的なものなのか、ということについては必ずしも言及がなされていない。

これは、ギロドンとラハフの論及にもあてはまる批判である。彼女らが指摘する国家のルール形成能力は、ヨーロッパ（とりわけ EU 加盟国）の国家

---

<sup>18</sup>例えば、柄谷は国際的な移民の権利擁護レジームは、移民の管理レジームに比べて著しく未発達であるとしている。この見解は正しいと考えるが、「発展途上である」とされる権利擁護レジームがさらに発展するための要件については彼女は必ずしも明確にしていない（柄谷, 2003）。また、彼女は、「移民の取り扱いの向上が国内政治過程を通じて見込めない場合は、国際レジームを通じた国内政治への働きかけが...(中略)...不可欠である(柄谷, 2003: 140)」としているが、この見解は、ギロドンやラハフが認めるような国際制度の国内制約のあり方とはかなり異なるものである。また、なぜ当該国際レジームが国内政治に十分な影響を与えることができると考えられるのか、そのあたりの説明がなされていない。

が自らの安定的な維持のために、出入国管理の問題解消を、超国家レベルでの国際連携 (shift up)、地方自治体 (shift down)、そして民間企業 (shift out) に委ねることができる力として呈示されている (Guiraudon and Lahav, 2000: 175-188)。これは、国家が中央レベルで出入国管理行政を行うだけでなく、地方自治体や民間企業 (例えば航空会社など) に管理体制を委託し、また、国内において自己限定的な主権の作用により「望まない」移民を受け入れなければならないような状況に陥ったとき、その問題を EU レベルに昇華させることで解消させようとする国家の行為を説明したものである。このうち、地方自治体と、民間企業への出入国管理業務の委託は国内政治の範疇であるとして、ここでは国際連携への昇華 (shift up) という側面について考えてみたい。

ギロドンとラハフが国際連携への昇華と捉える状況は、現在の EU 加盟国 (厳密にはこれに限らないヨーロッパ諸国) が、国家間に共通の出入国管理体制を備えていることに関係している。しかも、その共通体制は、加盟国間が隣接する国境における検問を撤廃するという「シェンゲン空間 (Schengen area)」に基礎づけられた国際連携で、他の地域には見られない独特のものである<sup>19</sup>。しかも、“up”という表現から推察されるように、この国際連携においては、そこに参加する国家と、国際連携のアリーナ (ここでは EU) との間にある程度の階層的な関係が認められる。しかしながら、欧州統合についての多くの研究が指摘するように、EU と加盟国との間の階層的な関係構築は、実に多様な要因が相互に作用した結果である。それらは、歴史的な文脈、主権の共有にあたっての国家の自発的な意思、国際制度形成力及びそのためのアクターの存在、制度の維持や発展のための環境、そして、超国家主体 (supranational body) への参加国の容認などであると考えられる。

ホリフィールドは、出入国管理の国際連携に関連して、国家の出入国の領域外管理 (extraterritorial control) という点から次のように論断する。それは、(西欧の) リベラル国家は、可能であれば通常の出入国管理ではなく領域外管理を志向するというものである (Hollifield, 1999: 58)。この理由を、ホリフィールドは、領域的な閉鎖と国家主権は、社会契約の維持や法の支配にとって本質的に重要であり、それを疑うことは国家の権威の正当性を疑うことにほかならないからだとしている (Hollifield, 1999: 58)。この主張は、彼の持論であるところの「リベラル・パラドックス」、つまり、リベラル国家はその強靱性を高めるために資本や財に関する国境を開放するが、まさに同

---

<sup>19</sup>シェンゲン空間の生成と発展については、本論第3章及び第4章で論じる。

じ目的のために人の移動に対しては国境を閉鎖せざるを得ないという考え方に根差したものであるが、なぜリベラル国家が領域外管理を選択するのか、という点についての説明は不十分である。とりわけ、リベラル国家が領域外管理を選択する能力があるか否かという点については、彼の論及は説得力に欠ける。これについて、彼はヨーロッパ諸国の場合シェンゲン空間の存在によってこれが可能になるとしているが、そもそもなぜシェンゲン空間が志向されたのかということについては十分な説明がない。

もっとも、領域外管理をどのように定義するかによって、彼の言及の意味するところは変わってくる。人が自国内に入ってくる状態を未然に阻止することにとどまらず、いったん通常の出入国管理を経て入国を拒否された人が本国に帰還する際に、本国がその人を受け入れるという体制が公式に（あるいは非公式に）整備されている状態をも含むのであれば、それは多くの国に該当する言及となろう。本論の第 5 章で詳しく述べる再入国協定（Readmission Agreements）は言うまでもなく、例えば犯罪人引き渡し条約などへの参加国もこれに当てはまる。ただし、たとえその場合であっても、それらの国々が「リベラル国家であるから」だという理屈とは必ずしも合致しない。

他方で、ギロドンとラハフも、ヨーロッパ（あるいは EU）を議論の対象には据えているものの、そこに限定する必要性を明確に示しているわけではない。つまり、リベラル国家の統治能力の適用範囲は、無批判に越境的なものであると捉えられているのである。

これに対して、ラヴヌーは、EU やその加盟国のルール形成能力の域外適用が認められる理由に言及する数少ない研究者のひとりである。彼女は、シンメルフェニヒやラダエリらによる「ヨーロッパ化 (Europeanization)」の議論に依拠しながら、その理由を EU の対外関係における比較優位性であるとする (Featherstone and Radaelli, 2003; Lavenex, 2004, 2006; Lavenex and Uçarer, 2004; Lavenex and Wichmann, 2009; Schimmelfennig, 2009)。即ち、EU 加盟が「てこ」となり、加盟希望国が EU の基準に従わざるを得ない状況を、EU と加盟希望国との間の階層的な国際関係として捉え、そこに EU のルール形成能力を認めている (Lavenex, 2006: 329-350)。この考察においては、歴史的な文脈、主権の共有にあたっての国家の自発的な意思、国際制度形成力及びそのためのアクターの存在、制度の維持や発展のための環境、そして、超国家主体への参加国の容認といった条件が、EU 拡大との関連において押し並べて認められる。

それでは、そのさらに周縁に位置する、EU の形成や拡大との関連がない

世界には、出入国管理の国際連携は存在しないのだろうか。この問題を考えるときに重要なのは、既存の国際連携枠組みが欧州統合の文脈を離れて存在しているかということと、フリーマンが指摘するような集合行為の問題が、これもまた欧州統合の文脈を離れて存在しているかということである。前者については、国連が主導する「人の移動と開発に関するグローバル・フォーラム」が存在するのに加えて、さまざまな国際機関—例えば、国連難民高等弁務官事務所(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)、国連人口基金(United Nations Population Fund: UNFPA)、国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)、ILO、国際移住機構(International Organization for Migration: IOM)、経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)等—が人の国際移動を取り扱っている。また、ヨーロッパやアフリカ、アジア、ラテンアメリカ等における地域的な国際機構や協議体もある。それは、単体としての地域機構というだけでなく、国際機関(IOM や国連など)の主導の下に展開される「地域協議プロセス(Regional Consultative Processes: RCPs)」と呼ばれる連携枠組みも含まれる。このように、欧州統合とは直接にかかわらないところに多数の国際的な連携のための枠組みが存在することは周知の事実である。

また、後者については、必ずしも組織化しやすい集団が政治的な権利を持っているかどうかということとは問題にならない。この点は「クライアント・ポリティクス」についての前述の説明の通りである。欧州統合に関与しない国の出身者も、集合行為問題の誘因となる。以上の点から、リベラル国家が出入国管理の国際連携に乗り出そうとする動機と、そのための国際制度は既に存在しているということになる。

このような認識をしたうえで、本論において注力するのは、既存の国際制度(あるいは国際レジーム)がそれ自体で有機的に機能するという見解を慎重に避けることである。そして、本論の目的は、人の越境移動にかかわる国際連携のうち、どのようなものが実体として発展しつつあるのか、またその発展はどのような条件の存在によって認められるのかを明らかにすることである。そして、そこで検討されるのは、欧州統合とそのような国際制度との接点領域および相互作用である。欧州統合の力学としての観点からは、それは欧州化の限界、あるいはEUを中核とする広域地域形成の限界として指摘される。他方で、国際レジーム論の観点からは、複合型レジームと統合型レジームのオーバーラップあるいは接点として呈示されうる(山本, 2008: 135-144)。

### 第3節 本論の構成

冒頭に述べたとおり、本論は、出入国管理を外交政策と捉え、その形成過程における国内要因と国際要因の相互作用に着目するものである。とりわけ、本論は、出入国管理分野での国家間の連携の限界を指摘し、その原因を探る。

なお、EU や欧州統合についての多くの先行研究が求心性や統合性を重視するのに対して、本論は境界形成の側面に焦点を当てるものである。

以上にに基づき、本論は以下の通り構成される。まず、本論は、国際関係と領域形成とのかかわりについて検討する。第1章「人の出入国管理と国際関係」では、出入国管理の国際連携に向かう国家の選好を形成するための主要な要素としての領域の作られ方に着目する。特に、いわゆるリベラル国家についての議論を膨らませる形で、近代主権国家体系が国民の形成を伴って発展する中に生まれた社会的な、かつ民生的な領域概念の発達が現代の国際連携の基礎となっていることを指摘する。

第2章「人の出入国管理分野の国際連携—欧州統合、ヨーロッパ化、複合型レジーム形成」では、人の出入国管理分野における一般的な国際レジームと欧州統合との相互の関連に着目する。ここでは、EU の境界形成の試みを検討する。境界は必ずしも明示的な EU と EU 域外の間においてのみ形成されるのではなく、EU を中核とするさらに広範囲な地域形成のプロセスにおいても見出される。EU の観点からは、それは加盟国による利益の獲得あるいは調整のための手段としての（地域規模での）国際レジーム形成であり、実質的な国境の喪失を意味するものではない。しかしながら、域外世界にとっては、そのレジームに参加するか否かは、EU が（広域地域形成を行おうとする領域の）域外に設定する「境界」の内部に包摂化されるかどうかということと同じことを意味する。その内部において出入国管理の諸々のルールが適用される状況は、第1章で明らかにするような、主権国家体系において国家が相互に排他的に、また内部に向けて凝集的に権力を発揚する状況にほぼ匹敵する。

このような境界形成のあり方は、人の越境移動に関する既存の国際レジームと抵触するものである。この解消のために、複数の規範を持つ複数の国際レジームを内包するものとしての包括的なレジームが形成されつつある。第2章ではこの状況を概観的に捉えるものである。

以上の理論的な考察を受けて、次に本論では EU の出入国管理分野での国際連携のプロセスについて分析を行う。第3章「シェンゲン規範の生成—国境管理規範をめぐる国際関係」では、近代国際体系の確立以降、とりわけ第二次大戦後の世界においてきわめて固定的であるとみなされていた国境が、

その対外的な固定性を保ちつつも機能的には流動性を高めていく動向を、「シェンゲン規範（共通国境での検問撤廃と域外国境の共同管理）」の成立過程として理解する。ヨーロッパにおける国境開放的なルールは無制限には享受されず、常に閉鎖性を伴い発展した。そのような開放と閉鎖の並立を正当化するような規範、調整可能な（managerial）国際規範としてシェンゲン規範を理解することの重要性がここでは指摘される。第4章「域外適用が可能なEU制度形成か？—シェンゲン規範の制度化」では、「シェンゲン規範」の受け皿となる枠組み（EU及びEUを主体とする地域連携）とアクター間の相互作用を観察する。

最後に、第5章「人の移動をめぐる国際秩序形成に向けたEU戦略とその限界」では、「シェンゲン規範」を基礎に置くヨーロッパ諸国の概念的な領域形成の範囲と限界を指摘する。ここでは、包括的な外交交渉によるEUの規範の伝播のための力が、既存の諸々の研究が期待するような単線的な、また一方向的なものではないことを指摘する。そのうえで、EUと対峙するさまざまな域外地域がEUから受ける影響や、それを通じたEUへのリアクションが地域によって異なっていることをケース分析によって明らかにする。

## 第1章 人の出入国管理と国際関係

### 第1節 出入国管理と主権国家<sup>20</sup>

#### 1-1. 国家主権と領域性—統治者の「国境」と国民の「国境」

国際関係論の系譜において、領域性についての考察は意外にも極めて限られたものにとどまっている。国際関係論においては国際関係の基本的な主体は主権国家であると捉えられているものの、その主権国家を構成する要素がいったいどんなものなのか、とりわけ、領域の閉鎖性や開放性が解明しつくされているのかということについて不問のままであるということが、その理由のひとつであるだろう。これに関して、領域性との関わりについて直接の言及はないものの、山影は国家主権の概念を国際関係論の検討の起点とするというアプローチについて、「そのような還元主義的な認識構造を完全主義的に突き詰めた理論は少なくとも構築されなかった」と述懐している（山影, 1992: 2）。

そもそも国家主権の概念は、国家の領域性を所与としつつ、むしろそこから離れた文脈において探究されてきたといえる。ボダンが、「主権とは何にも代え難い、不可分な、かつ時限的ではない国家の権力である」と定義したときに重要であったのは、そのような権力が、国家に一時的に、また排他的に宿るものなのか、それともいつかは国家以外の存在に付与されるものなのかといった、いわば権力の主体をめぐる疑問であった（Bodin, 1993: 109）。そして、国家の統制が及ぶ圏域がどこまでなのか、あるいはどこまでであるべきなのかという問題は議論のそとにあった（嘉戸, 2005: 17）。さらに、国家主権の拠りどころがどこにあるのかということについての論争も政府と市民（あるいは人民）の対立の構図の中に集約され、国家の主権を代表する政府や市民を領域との関連でどのように区別するかという問題については多くが語られることはなかった。

その一方で、近代国家がそれ以前の国家と本質的に異なる特徴としてその排他性に着目する分析は少なからず存在する。代表的なものは、それまで単なる「辺境」としか捉えられていなかった国境が、国家をそれぞれ排他的な存在として相互に承認される機能とみなされていく過程に注目する論及である。クラトクヴィルは、それまでの中世的な世界システムが、複数の次元を備える近代のシステムに転じたと論じる（Kratochwil, 1986: 27-52）。この

---

<sup>20</sup>本章は、岡部みどり「国境の国際共同管理と移民：政治学的移民研究アプローチと『移民危機』の克服」『国際関係論研究』（東京大学国際関係論研究会編）24号（2005年）に加筆修正を施したものである。

ような国際体系の見方に基づくと、固定された領域空間としての「国家」と、その国家間に見られる相互排他的な主権、そして、そのような条件/特徴を持つ国家は、それぞれ、単一のエンティティである近代システムの多様な次元として捉えられる。このとき、国境は、単なる「国の外域」を意味するよりも、むしろ「相対化された境界」として把握される。

ラギーもこのような近代国際体系の見方を前提とし、近代国家の特徴を、非結合的、相互排他的、かつ、同様に機能するものであると論じる (Ruggie, 1993: 151-163)。彼も、近代国家は、十分な求心性を備えた統一された主体というよりも、国際社会における「単位 (unit)」としてまず相互に認識されたのがはじまりだと考えている。しかしながら、そこでは、国家の独立性(相互不干涉)と領域内部における階層的秩序の構成が法制度的に整うことが重視される。つまり、ラギーの研究は、存在論的見地からの「国家」の巨大化、つまり、「近代国家性」あるいは「国家の代表性」を明らかにすることに主眼を置いており、国家と領域とのかかわりについて直接的に説明するものではない。

しかし、国家の統治圏域の境界とのかかわりにおける国民形成についての言及はある。例えば、ラギーは、領域国家から国民国家へと近代国家が転生していった経緯は、主に軍事的必要に迫られた国家による制度整備の政治的、社会的波及であると説明している。具体的には、17世紀のいわゆる30年戦争(第1段階)、スペイン継承戦争や7年戦争に代表されるような、「領域形成戦争 (configurative war)」(第2段階)、そして、以後(ヨーロッパの勢力均衡システムの成立とおそらく並行して)展開された、同様の戦略や戦術を伴う「国家の地政学的位置づけのための戦争 (positional war)」(第3段階)といった3つの段階を経る中で、国家の統治者は次第に居住者の「国民」としての必要性を認識し始める (Ruggie, 1993: 163)。傭兵制度は次第に廃れ、国民により構成される軍隊こそが国防の主たる道具となっていく。そして、統治者の軍事的必要に見合う形で国民の国家への忠誠心が正当化され、集団的アイデンティティを伴う信条として国民一人一人の心の中に埋め込まれていくことになる。

実際に、安全保障上の必要性和表裏一体の形で国民が創生されたという指摘は、近代論者と称される多くの人々が追随するものである<sup>21</sup>。ここでの重要な論点は、ナショナリズムの役割とその効果であるだろう。それは、近代において国家主権 (state sovereignty) から国民主権 (national sovereignty) への

<sup>21</sup>ここで念頭に置いているのは、Anderson, 2006; Giddens, 1987; Hobsbawm, 1990; Mayall, 1990等の論考である。

移行が可能になったのは、国家形成を確実にし、かつ、長期にわたり存続させるための道具としてナショナリズムが利用されたからだという説明を伴う。ナショナリズムは、人々の政治参加を促し民主主義や自由主義の発展を支えたと同時に、他方では、国家を域外の脅威から守るという使命を共有させるという意味において、排外的かつ集合的な国家への忠誠感情を国民に植え付けるためにも役立ったのである（岩崎, 1992: 115-116）。

しかしながら、そのような集合的アイデンティティを固定的で永続的なものにしたのが「制度」であったという指摘は、近代国際関係についての多くの言及において十分に明示的ではない。とりわけ、国境管理（人々にとっては出入国管理と同義）の制度は、近代国家形成時においては、国民の領域への帰属を絶対的なものと認識させるほどの効力を発揮したと考えられるにもかかわらずに、である。

そのような中で、ホルスティは、国境（border）と領域性との関係をより直接的に示そうと試みている数少ない論者の一人である。彼はいみじくも、国境を「明確で排他的な（法的）支配圏を示す公式な境界線」を明示化するための「人為的制度（human institution）」と捉える（Holsti, 2004: 75-76）。そして、ラギーたちが近代国家を国際体系の構成単位として見出したのに対して、ホルスティは、近代国家の排他性や独立性は、国境という制度を通じて初めて担保されると考える。

ホルスティによれば、「人為的制度」としての国境は統治者の必要から生まれた。つまり、徴税圏の確保や権力を対外的に認知させるための「地図」作りなどと同様に、国境は、統治者自らが支配する領域を画定し、同時に領域内部の人々の自発的な忠誠を促すためのひとつの手段であった。言わば、この時期の国境は、近代初期の王国による「統治範囲の限界」を表していた。

このように、国境という制度は統治者の必要に見合うものとして創られた。しかしながら、興味深いことに、国境という制度は次第に国家に帰属する国民をアイデンティティのレベルで固定化させるほどの社会的な意味を持つようになった。統治者が必要とした国境はあくまで自らの支配圏域の範囲であり、その範囲は、自らの支配力が強まれば拡大し、また弱まれば縮小する可能性を含むものであった。これに対して、被支配者である国民が共有するようになった国境概念は、自らが軍事・政治・経済・社会・文化的に帰属するための地理的空間を識別するための境界線であった。つまり、国境は国民の集合アイデンティティを正当に特定させるための有効な媒体であり、さらに言えば、集合アイデンティティの特定が社会の安定を担保するという意味において、まさしく安全保障の制度であった。

そして、国民にとっての国境はいわば間主観性を兼ね備えることで強靱でかつ固定的なものとなった。統治者が想定したようなフレキシビリティは、国民の抵抗により発揮されにくくなっていった。例えば、ホルスティは、1815年ウィーン会議の際にフランス領がナポレオンによる占領以前にまで縮小されたときと比べて、1871年普仏戦争時にプロイセンがアルザス・ロレーヌ地方を占領したときの方が、領土割譲に対する「フランス国民」の拒絶反応はるかに大きかったと分析している (Holsti, 2004: 86-87)<sup>22</sup>。また、ヨーロッパの諸国家が次第にヨーロッパ本土での直接的な領土獲得を目的とした紛争を避け、非ヨーロッパ世界における植民地獲得という形で勢力拡大競争を展開していったのも、ヨーロッパ各国国民のナショナリズムの高まりが起因していると論じている (Holsti, 2004: 88-96)。

国民が創り出した「国境」が統治者の創り出した「国境」よりも強靱で固定的なものとなった背景には、制度の機能的な実施（ホルスティは「領域的实践 (territorial practice)」と呼ぶ）という要件があった。それは、一方では、旅券（パスポート）の発行や、外敵の侵入を防ぐための国境警備体制の確立、戦争等の結果国家の領域が変化するとき国民の承認を得るための国民投票などの、内側からの国境固定化に向けた政治措置であった。他方では、領土変更を伴うような戦争を断固反対するための国際規範や、そのような規範に基づく国際秩序が生まれたことも制度の機能強化に役立った。

また、国民にとっての「国境」が国家と国民を社会的に結びつけるアイデンティティの連帯のための役割を担ったこと、国民という集団を安全に担保する間主観的な制度となったことで、統治者は統治者の「国境」を自由に变化させることが極めて困難になった。加えて、民主主義の進展に伴い、統治権力が国民の意思をより直接的に反映することが求められるようになるにつれて、「国境＝集団間の区分」という認識は、「国境＝施政者の権威の範囲」という理解に比べてはるかに定着の度合いを深めていった。これと相対的に、国境を越えて移動したり移住したりする人々、つまり移民の存在は、次第にアノマリーとして捉えられるようになっていく。言い換えるならば、民主化の進展や国家の成員としての国民意識の高揚が、否応なしに外国人の排他性を際立たせていくことになるわけである。

---

<sup>22</sup>もっとも、ここでいう「フランス国民」は当事者であるアルザス・ロレーヌの住民ではなく、首都であるパリ市民であったとホルスティは付け加えている。

## 1-2. 移民の誕生

前述の通り、移民の存在は、近代においては、国家という領域内部に居住する人々の共同体意識の高まりと表裏一体の形で顕在化していった。この意味で、近代における国民と外国人の区分は、法制度上の区分のみならず、制度に媒介された社会的な区分でもある。このことが引き起こす問題について論じる前に、本項では、そもそも人の越境移動がどのようなプロセスを経て国家や社会の関心事項となっていったのかを明らかにする。

人の移動は、それを受け入れる空間の変容によって大きくその意味を変えてきた。同じ「隣国への人の移動」であっても、それがいつの時代のことなのかによって、語られる文脈や受け入れ先の国家への影響などがまったく異なってくる。空間そのものも、時間によってその意味を変える。例えば、同じアメリカ合衆国への移住であっても、そこが「新大陸」であったのか、それとも現代の国際社会における主権国家のひとつであるのかによって、人の移動の目的のみならず、受け入れ国家の態勢も変わる。

また、国境が固定的かどうかによっても、人の移動の意味は異なる。国の領域が伸縮自在であるときは、人の移動は、移民とは必ずしも言えない<sup>23</sup>。従来、人の移動はしばしば、人口増加、気候変動、生産や交易の発展、交通手段の発達などの結果としてだけではなく、戦争や征服、国家形成のための政治的努力の結果としても見られる現象であった (Castles and Miller, 1998: 48-62)。このため、人々は征服者あるいは移植者として新しい土地に移り住むこともあるが、その反対に、征服者の交替によって、既存の生活者が、それまで「外国人」であった人々と同じ国の同胞になってしまう場合もあった。特に西ローマ帝国滅亡後、中世ヨーロッパで初期の国家が生まれようとしていた時期に至っては、被征服者である民衆にとって、自らが帰属する地域の名称はしばしば変化した。また、彼らの同胞が減ったり、また新しい同胞が増えたりするという現象も起こった。例えば、10世紀の西フランク王国の民にとって、ノルマンディーやブルターニュ、ラングドックなどの人々は「外国人」であった。ある人が同国民か外国人かは、その人が自ら移動しなくとも、「国境が移動する」ことによって変化した。

このように、国境が固定されていなかった世界においては、人々は移住こそしたものの、その移住の形態は、今日広く認知されている形態とは異なるものであった。したがって、たとえそこに実質的な移民として捉えられる要

---

<sup>23</sup>最も基礎的な定義として、「生活のためにそれまで住んでいた土地を離れ、移動し新しい生活拠点を構えること」とする。「現代の」移民は、これにさまざまな概念要素が加わることになるが、これについては後述する。

素があっても、我々は通常これを「移民」の歴史として捉えることはない。

それでは、移民はいったいいつ「誕生」したのだろうか。例えば、現在、我々が就職や就学のために他県に移り住むとき、我々は一般的には「移民」とは言われない<sup>24</sup>。しかし、同様の目的で国外に移住したときは、この限りではない。この違いは、人と国家との結びつきの特性という観点から説明できるだろう。即ち、移民が一般的に認識されるということは、国境が領域の区分というだけでなく、人間集団を区分する制度としての機能を備えるようになったことと表裏一体の関係にあると考えられるわけである。

社会学者のトーピーは、その著書“*The Invention of Passport: Surveillance, Citizenship, and the State*”の中で、従来の移民研究が、人の移動に関して、国家の役割を所与と捉え専ら経済/社会学的なアプローチに偏っている点を批判しつつ、「...従来の移民 (migration) や移民政策の分析は、概して、国家の存在を当然のものと捉える傾向にあった。多くは、移民の原因を、さまざまな社会経済的プロセス — プッシュ・プル要因、連鎖型移民、トランスナショナル共同体等 — と考え、領域国家がその諸活動 — とりわけ戦争行為や国家形成 — を通じて人口移動を引き起こす状態を、(数ある選択肢の中から) 識別する必要があるという点に注意を払ってこなかった...移民政策研究は、国家の役割を無視してきたのではなく、むしろこれを所与のものとしたために、(人の) 移動の規制が、国家がまさにその「国家性(state-ness)」を創り上げるのに貢献したという多くの状況を見失っている... (中略) ...私は、このような偏見に替わって、人の移動の許可や規制に関する権利を国家が独占したということ自体が、まさしく国家形成の本質であったということ明らかにするつもりである... (括弧内筆者加筆)」と述べている (Torpey, 2000: 5-6)。

国家による国境の管理が所与のものでなく、近代以降相対的に生じた国境を固定化するための国家による恣意的な制度の実施だという考え方によれば、トーピーの議論は、国家の役割としての国境管理の本質を見事に捉えているだけでなく、国境管理という行為が、管理すべき対象に関する国家の認識と深い結びつきがあることを鋭く指摘している。このように考えると、人が移民/移住することは、それ自体では他者から奨励されるべき行為でも咎められるべき行為でもなく、それを国家が管理しようとしはじめたときから、「国家にとって」問題となったと言えるだろう。言い換えれば、人は、自ら空間を移動する限りにおいてはいつでもただの「人」であるのに対して、国

<sup>24</sup>もちろん、「移民」という言葉が研究分析上の概念として使用される場合は別である。

家が、移動する彼らを、国境を媒介として管理しよう（彼らを厚遇する場合であっても冷遇する場合であっても）としたとき、初めて、彼らは、管理される存在として（括弧付きの）「移民」と名づけられることになる。国境という存在と、国家によるその管理という実践が生まれて初めて、「（管理される）移民」が誕生するのである。

前述の通り、越境移動者は本来特別な国家の管理の対象ではなかった。移民という言葉自体は、英語で通常“migrant”や“immigrant (emigrant)”などと表記されるが、もともと“migrant”も“immigrant”も、単に「ある場所から別の場所に移り住む人」としての意味しか持たず、必ずしも「国境」を越えるという意味合いを含んでいるわけではない<sup>25</sup>。これは、初期の主権国家（領域国家）形成時において、国境付近の人の移動/移住を厳密に管理するに至らなかったという行政上の事情のほかに、次のような背景があった。つまり、「人が移動すること」と「国家」との関わりがより密接であったのは、経済に関する次元でというよりもむしろ政治的な次元でであって、その場合、「移動する人」は移民とは呼ばれず、むしろ「（政治）亡命者」と呼ばれたからであった<sup>26</sup>。

ヨーロッパ世界では、国境を超える人の出入りを管理するという発想は、移民のコンテクストとは必ずしも一致しない形で生まれ、発展した。ヨーロッパでの国境管理は、流入者が移民であるか否かを問わず、流入者を制限するための査証の発行と直接に結びついていた。例えば、16世紀プロイセンでは、物乞いや放浪者、ジプシーや浮浪者（Landstreicher）などが、査証の発行を認められないカテゴリーとされた（Torpey, 2000: 18）。そして、その後主権国家が近代国民国家へと発展するとともに、「自己と他者」、「自国民と外国人」という二項対立図式が、まさに近代国家体系を構成するすべての人々（＝国民）に共通に認知されるようになる中で、他者、つまり外国人の入国を管理することが、はじめて国家の権利及び義務となった（Torpey, 2000: 19）。

「管理される存在」としての「移民」が誕生するのは、上述の二つの例を重ね合わせると、「移民＝（政治・宗教的迫害の結果とは無関係に）ある場

---

<sup>25</sup> Oxford English Dictionaryによると、18世紀に入るまでは、ヨーロッパ（及びイスラム世界）域内の人の移動を示すのに使われていた。

<sup>26</sup> Oxford English Dictionaryによると、“refugee”という英語は仏語の“réfugier”から生まれたが、最も古い文脈では、16世紀末のユグノー戦争でイングランドやスイスなどに逃亡した新教徒を指すものとされる。また、特に政治亡命者に向ける行為として「庇護（asylum）」という言葉が用いられるようになったのは、18世紀半ば以降のことである。

所から別の場所に移り住む人」と、そのような人々の出入国を規制しようとする国家の法的、政治的意図が合致したときであると考えられる。そして、このことは、国境や（人の）出入国の管理が国家による義務となったときから、少なくとも国境を越える場合に関しては、移民が、単なる「移動する人」ではなく、『国家の承諾を得て』移動する人」として新たに規定されるのと同時に、国家が、人の出入国を管轄事項として扱わざるを得なくなったということをも意味する。

## 第 2 節 人の移動と国際関係

### 2-1. 「人の移動の危機 (migration crisis)」—国内問題からグローバルな課題へ

それでは、「国家の承諾を得て移動する」はずの人が、今日ではなぜ、世界中の国々においてコントロールできない問題として認識されるようになっているのだろうか。

外国人の入国を管理するという国家の機能は、前掲のように近代国家が形成され、その国民統合が進んでいく過程の中で生まれた。そして、その機能は、最も代表的には、旅券（パスポート）や査証（ビザ）の発行等を通じて整備されてきた。

国家の出入国管理機能は、それが生まれた当初からつい最近まで、ほとんどその内容や効果を問題視されることはなかった。それどころか、あたかも本来存在せず、最近になって突然浮上してきたかのように捉えられることすらあった。このような認識不足は、一般の人々の間に限らず、移民研究者の間でも見受けられた。特に後者について、ゾルバーグは「振り返ってみるといかにも奇妙なことであるが、古典的な移民研究は総じて、これまで国境やその効果について注意を払うことがなかった。」と述べている (Zolberg, 1989: 405)。実際、外国人の流入に対して国境がそれ自体で排他的な管理機能を持つか否か、という問題は、数十年前まで、問いを立てるまでもないこととされてきた。その問いに対する答えが自明であるかどうか、誰にも分からなかったにもかかわらず、である。

1980 年代半ば以降、米国を中心に移民の急増が国内問題に発展するようになってようやく、出入国管理の機能がどのようにあるべきか、という問題についての議論が本格的に始められるようになった<sup>27</sup>。それまで社会学、人

---

<sup>27</sup>これに関連して、1991 年 7 月に開催された第 17 回ロンドンサミットにおける「経済宣言—世界的パートナーシップ」の中で、「移民圧力」に対応するための各国間の連携を急務とする内容の文章が盛り込まれた。

類学、経済学等を基礎に置く「空間無差別的 (*space-indifferent*)」なアプローチが専ら主流であった移民研究も、この動きを受けて、移民行為の動機、移民が意図する移住目的先、移住を正当化するための法的、経済的、社会的媒介、その他移民行動を可能にする決定要因のひとつを国家と捉えるアプローチを新たに生み出すこととなった (Joppke, 1998: 268)<sup>28</sup>。つまり、移民現象が国内の安定を揺るがす「危機」につながる問題と捉えられるようになったことから、国家が移民の(出)入国を管理する役割について研究する必要性が認識されるようになったわけである。

国家の機能に着目した国家主体型 (*state-centric*) 移民研究のアプローチは、最も顕著なところでは政策研究として展開され、それ以外でも主に政治学や法学を基礎とした分析が主流となっている。これに対して、経済学や社会学は、前述の通り、むしろ個人の移民動機や、移民行動が移動する空間(出身国、経由国、目的国、その他「トランスナショナル/グローバル」空間等)に与える影響の分析に主眼を置いており、そのような分析において、国家は、語られることがあったとしても説明要因ではなく、むしろ説明される方の要因であった<sup>29</sup>。しかしながら、国家の重要性を認識するアプローチは、従来の移民研究アプローチに影響を与えるものとなっている。先に述べたとおり、パスポートの誕生とその機能について分析したトニーの議論は社会学的見地から国家の管理の役割を捉えた一例である<sup>30</sup>。また、経済学の分野でも、発展の経緯こそ異なるものの、個人が受ける便益の相対的な優位性を求めて自発的に移動するという、移民の「個人動機」を前提とする従来のアプローチから、そのように「移動する個人」と「移動先空間」との間を一つの因果関係で説明するのではなく、人の移動を規制あるいは調整する存在(経済学の場合国家に限らず、地方政府や企業も含まれる)を介在する要因として加え、その介在を通じた人の移動が、移動先の都市や国家の変容をどのように促すかを経験的に分析するスタイルが早くも 1970 年代後半から生まれ始めていた (McKay and Whitelaw, 1977; Reubens, 1981,1983)。一方で、政策研究

---

<sup>28</sup>ここでヨプケは、「グローバルな人の移動が国家主権の一部である入国管理機能を相対的に低下させ、その結果、人の移動に関して、国際社会における国家の役割が重要でなくなっていく」とする社会学者のサッセンらの主張を批判するものとして、「空間無差別的(*space-indifferent*)」という言葉を用いている。cf. Sassen, 1996.

<sup>29</sup>さまざまな学問領域に根ざした移民研究を整理した文献として、Brettell and Hollifield, 2000.

<sup>30</sup>トニー自身、社会学者でありながら、従来の社会学研究の限界を明らかにしているのは前述のとおりである。

の分野では、移民を対象とする政策形成過程に焦点があたるようになり、また、政治学や国際政治学の分野でも、それまで社会・経済的な問題としてその分析対象から外してきた移動する人の存在を、国内政治や国際関係との関わりにおいて考える重要性が見出され始めた（代表的なものとして、Guiraudon, 2000; Handmaker, 1999; Hollifield, 1992; Rudolph, 2003, 2006; Wiener, 1992, 1995 など）<sup>31</sup>。

政治学的移民研究が、それまで主流であった「空間無差別的（*space-indifferent*）」な移民研究の限界を補うものとして生まれたことは、先に述べた通りである。それは、これまでの研究を見る限り、「グローバルな空間の出現に伴う相対的な国家主権の衰退（サッセン）」という見解に対して国家主権の存続を肯定する立場と、移民を説明する実証的な分析のためのひとつの要因として国家の役割を加える、というより控えめなアプローチとに、大きく二分されているような印象を受ける<sup>32</sup>。いずれのアプローチも、これまで国家による出入国管理の機能についてあまりにも無関心であった（社会学的）移民研究の動向に一石を投じることに成功したが、政治学的移民研究として、ひとつの収束が見られているわけではない。

## 2-2. 出入国管理機能からみる現代国家—国家の力は縮小しているのか、それとも増大しているのか？

国家の行為や機能に着目する多くの政治学的移民研究は、今日の世界で起こっている「移民危機」が、国家の出入国管理システムの機能不全によって引き起こされたと捉えている点では一致している。しかし、そのようなシステムの機能不全やその修復が当の国家によって可能となるのか否か、さらに言えば、国家が最終的には自らの力で移民危機の回避や解決を図ることがどの程度可能とみるかについては異なる見解が存在する。

まず、今日の移民に対する国家の管理システムがうまく機能していないことについての政治学的論及における一致した見解は、「国家の機能不全は、リベラル国家であればどの国家でも必然的に抱えるディレンマである」とい

---

<sup>31</sup>政策や法制度の生成もしくは変容を歴史的に追った文献は、主に各国別のケーススタディなどによく見受けられるが、移民を対象とした政策形成に関わる複数のアクター間の交流や、最終的な決定要因をシステムティックに分析する政策過程研究が生まれたのは、ごく最近である。これは、一つには、出入国管理政策形成過程の実証分析自体が新しいことも関係している。

<sup>32</sup>慎重な研究視角も国家の役割を完全に過小評価しているわけではなく、むしろ、国家が制御不能（*out of control*）だとする政治的論調に一石を投じるものであった。

うものである。

ホリフィールドは、「今日の(欧米)諸国はもはや、これ以上の移民(migrants)を必要としていないにもかかわらず、望まない移民を受け入れている」と主張し、これを国家のリベラル的基礎によるものだと説明する (Hollifield, 1992: 7)<sup>33</sup>。ホリフィールドは、ポラニーなどの古典派リベラリストが指摘するリベラリズムについての誤謬を敷衍する。即ち、彼は、「市場は国家の手を離れる際に最も効果的に機能する」、また、「労働が資本や財と同様に交換可能な商品である」という主張は必ずしもあたらず、とりわけ人の移動がかかわる領域においては当てはまらないとする (Hollifield, 1992: 7)。

ホリフィールドはこの点を「リベラリズムが陥るパラドックス」であると論じる。つまり、「リベラル・パラドックス」とは、リベラル国家が国際社会における競争力を高めるために国境を開放し、貿易や投資、労働市場の越境的な取引を後押しする一方で、まさにそのリベラルな原則が掲げる社会正義に従うためには外国人の入国を制限し国民を保護する責務を負うというディレンマのことである (Hollifield, 1992: 7; Hollifield, 2008: 7)。

ホリフィールドの唱える「リベラル・パラドックス」は、当時の移民研究の論争において「国家が望まない移民を受け入れるのはなぜか」という疑問として共有された。論点は、国家が移民を受け入れるという行動を通じてその主権を侵害されているのか否かというものに集約された。

一定の限度において国家主権の侵害を認めるホリフィールドに対して、ヨプケは、出入国管理に際して、国家が制御不能 (out of control) とされるようになった背景について、ホリフィールドの「リベラル・パラドックス」に同意しつつも、この点について次のような見解を加えている (Joppke, 1999: 272)。彼はまず、国家は出入国管理に関し、近年稀に見る問題を抱えてはいるが、「制御不能」という結論を少なくともアカデミアが導き出すのは不適當だと断言する。彼は、「国家が制御機能を失った」という見解を、一般に信じられている社会的通念 (public myth) としたうえで、これはアメリカで

---

<sup>33</sup>「今日のリベラル国家が、もはや必要としていないにもかかわらず移民を受け入れている」というホリフィールドの主張にはヨプケやフリーマンも同調する (cf. Joppke, 1999, Freeman, 1994)。ハンセンは同じ仮説を立てるものの、グローバリスト的解釈 (主権の相対的衰退) も、これに対する国家の抗力を主張するヨプケやホリフィールドらの論断 (ハンセンは「埋め込まれたリアリスト (embedded realists)」と呼ぶ) も、十分に適切な説明ではないと批判する。ハンセンは、この国家の矛盾する行動は、むしろ、国内に存在する歴史的制度や法規範に端を発する経路依存効果として説明できるという (cf. Hansen, 2002)。

は 1981 年に移民・難民政策に関する連邦特別調査委員会が提出した報告書 (*U.S. Immigration Policy in the National Interest*) による指摘がもとで広まった誇張だと述べている<sup>34</sup>。この報告書は、失った国家の管理機能を取り戻すために、移民の不法入国を取り締まることが先決事項だと結論付けているが、ヨプケは、このような、国家の管理機能の「喪失 (lost)」と「回復 (regain)」の連鎖というロジックが、政策形成者側だけでなく、移民研究者の間でも浸透していることに警鐘を鳴らしている。つまり、移民を法的に管理できないことと、国家の管理機能の喪失を同等とする考え方は、必ずしも学問的見地からは明示的とは言えないというのが、彼の見解である。

ヨプケは、国家が対応しきれないほどの移民希望者 (*unwanted immigrants*) を管理できない状態にあるとき、その管理体制を厳しくすることによって解決することができるとは論じていない。そもそも、国家の出入国管理がすばらしくうまくいっていた時代など、今まで一度もないのである。また、いったん門戸を開いたならば、その後どんなに厳しく管理しようとしても、移民の不法入国は後を絶たない。つまり、不法な入国者やその他望まない移民希望者の往来をゼロにするための出入国管理という機能はあり得ないのである。

それだけでなく、ヨプケは、フリーマンに共鳴して、望まない移民の受け入れを通じて国家は出入国管理の機能をむしろ増大させていると考察する (Joppke, 1999: 291-293; Freeman, 1994: 18)。両者とも、人の越境移動についての国家の部分的な管理の可能性を説いている。そして、この管理の不完全性は、特に自由民主主義制度を基礎とする国家であればあるほど、そのような国家に不可避免的に内在すると論じている (Joppke, 1999: 21)<sup>35</sup>。つまり、人の越境移動に対して国家がほとんど対応していなかった 19 世紀に比べて、現代においては、管理の不完全性や機能の不十分性を認識するまでに国家の力は増大しているというのである (Joppke, 1998: 12-13)。

人の往来を国家がどの程度把握できるか、という観点から出入国管理上の国家の力を考えてみると、例えば、技術革新によって運輸交通手段が発達したことは、必ずしも国境を越える人の移動だけでなく、国内における人の移動の活性化にも作用した。また、移民は、仕送りを通じて出身国の財政収入の増加を促しただけでなく、受け入れ国の産業を下支えするという意味にお

---

<sup>34</sup>ここではアメリカの例のみを挙げたが、ヨーロッパにおいても、加盟国レベル、EU レベル双方の行政主体が入国管理の直面する問題を危機的に捉える傾向が次第に強くなっていった。

<sup>35</sup>これをヨプケは、“self-limited sovereignty”という概念で説明している。

いて大きく貢献した。つまり、合法移民の受け入れ、非合法移民の制御、非正規労働者の受け入れ、難民受け入れのそれぞれの行政分野における政府の機能は決して衰えていないどころか発達している (Freeman, 1994: 17-30)。グローバル化やそれに伴う越境的な人の移動は、国家主権を脅かすというよりもむしろ、国家の社会へのコミットメントの余地を拡大させたともいえるわけである。

### 2-3. 国際関係アプローチの萌芽

国際連携を通じた人の越境移動問題の解決がどのように志向されているかということ考察する際、問題の対象となる人の越境移動を捉える視点が重要になる。即ち、人の越境移動が行われる「世界」の構造をどのように把握するかで、問題の有り様は大きく異なる。例えば、賃金格差や産業の有無、起業や就職の機会の有無などが人の移動の決定要因となるような「世界」における人の移動の問題は主に経済学的な観点から語られるであろう。同じように、万人が同様に生きる権利を保障されるべきであるという理念の延長に人の移動の問題を捉えるならば、それは法学上の、あるいは哲学的な命題として取り扱われうるだろう。そして、人の移動が国境を越える際にどのような問題となるのか、また、問題とされるのはなぜか、という問いを検討するためには、国際関係との関連で人の移動を取り扱う必要が生じる。つまり、国際関係という視点で人の越境移動を捉えることが、本節の趣旨である。

国際関係のアプローチから移民の問題を探究した代表的な先駆者はウィーナーだといって差し支えないであろう。彼は、国家の安定と安全保障の程度が人の越境移動を左右すると考えた。1992年に『インターナショナル・セキュリティ (International Security)』誌に寄せた論文において、ウィーナーは、旧ソ連の解体（ウィーナーは「帝国の崩壊」と称した）が国家の独立を可能にただけでなく、それに伴う予期せぬ人の移動を生み出したと指摘した (Weiner, 1992: 92)。それはグルジアやモルドヴァ、ウクライナ、そして中央アジアの旧ソ連邦から独立した国々において見受けられたエスニック・マイノリティの移動もさることながら、ルーマニア、スロヴェニア、スロヴァキア、ハンガリー、ボスニア、セルヴィア、ブルガリア、アルメニア、トルコなど周辺国との間に生まれた人の移動も意味した。彼はさらに、新たにエスニック・マイノリティとなったバルト三国のロシア人のロシアへの移動、旧ソ連に暮らしていたユダヤ人のイスラエルへの移動もあてはまるとした。

共産主義圏内において移動の制限が課せられていた旧ソ連（及び衛星国）

のケースが例外的であるとしても、国家の外交姿勢が人の移動に影響を及ぼすという説明は普遍的に通用するとウィーナーは考えた。例として、彼は、ルワンダにおけるフツ族とツチ族の移動、カシミール問題をめぐるインドとパキスタン間の人の移動、スリランカにおけるシンハリ族とタミール族の移動を挙げている (Weiner, 1992: 92.)。今日においては既に周知の国際紛争や内戦であるが、その背景に人の移動が関係している、あるいはその帰結が人の越境移動のパターンに読みとれるというウィーナーの指摘は少なからず重要である。

ウィーナーの意図は、人の越境移動は本来的に国家の安全保障問題であると指摘することにあつた。また、人の越境移動が決定される要因は、究極的には政治的なものと呈示されることを主張することにあつた。もっとも、この指摘をするにあたって、彼の関心事は決して戦争や内戦、テロなどの暴力行為との関連においてのみ人の移動を安全保障上の問題にとどまるものではなかった。そのような、ある意味分かりやすいが極端なケースを個別に捉えるのではなく、ウィーナーは、そのような国家間（あるいは国家内部）の顕著な衝突が起因する人の越境移動を、そのほかの人の越境移動のパターンの延長上にあるものとして理解しようとした。つまり、テロや紛争との明示的な関連が認められる人の移動と、経済・社会的な次元で国家の安定に影響を与えうる人の移動の双方を、安全保障の問題として位置づけようとしたのである。

ウィーナーは、その著書で「人の移動の危機 (migration crisis)」という表現を用いて、移民をめぐる国家や国際社会の近年における一般的な状況を鳥瞰する (Weiner, 1995)。彼は、「入国管理」「統合」「国際関係」「国際レジーム/ 国際制度」「規範上の懸念」という 5 つの側面から人の移動が「危機」となる状況を説明する。まず、入国管理に関しては、密入国やそのほう助を伴う不法入国者の増加、それも、アジア・アフリカ等の比較的貧しい国々から、比較的経済的に豊かな欧米先進諸国への入国者の増加を問題としている。国家は、自己の裁量で、(移住目的の) 入国者の出身国、人数、滞在期間などを決定する権利を本来与えられていると自認しているのに対し、このような「事実上の」入国者の増加は、結果として国家の入国管理に関する権限を損なうこととなる。次に、統合、つまり、移民を当該受け入れ国の政治に参入させる、という側面に関しては、それを認める場合、国家の (エスニックな) 構成に変化が生じることによって、意図せざる政治問題が生じる。これは、フリーマンのいう「クライアント・ポリティクス」に関連する (Freeman, 1995: 886)。即ち、それは、特定の組織化された移民団体が、洗練されたロ

ビー活動などを通じて受け入れ政府の役人とのつながりを深めていき、自らのエスニック集団としての利権を獲得しようとする動きである<sup>36</sup>。このことが当然に政治の不安定を招くことにはならないが、実際には、エスニシティや人種、宗教など文化的属性に関連する集団の権利擁護に向けた動きは、少なからず目立った政治的動因や変動を伴っている。

ヨーロッパの多くの諸国のように移民の政治参加が認められていない場合でも、移民が事実上、受け入れ国の経済や社会への参画を果たしているときには、比較的穏やかな、しかしより深淵な程度にまで、移民の統合が進むことが多い。いわゆる多国籍企業や多文化社会の例にのみ頼らずとも、主に中小企業や農業、漁業等で活躍する外国人労働者の存在や、我々が日常生活において外国の衣食住習慣を受容し始めていること、また外国人と生活を通じて交流を深めていることなどを想起すれば、実際の認知レベルにおいて、それほど理解し難いという話でもないであろう。この場合は「穏やか」、つまり、受け入れ国民の間でほとんど政治的な問題として認識されないうちは、単なる事実として統合が進行するが、ひとたび政治的な問題として認識されると、いとも簡単に「危機」と結びついて語られるようになる。つまり、移民の存在が受け入れ国民の（経済、社会的な）恩恵となる場合には、彼らの政治的な「存在の軽さ」に注意が払われることは稀少である。しかし、いったん彼らが国家に不利益をもたらすと認識されるようになると、とたんに彼らの政治性が「危機感」という意識を備えて、受け入れ国民から問われることになる。ウィーナーは、この現象は何も、比較的裕福である欧米先進諸国の国民に限ったことではなく、いわゆる「第三世界」の受け入れ国民の間にも等しく起こると指摘している (Weiner, 1992: 14)。

移民が提起する問題は、これまで専ら国内の、主に経済、社会的側面に関するものが主流でとされてきたが、ウィーナーは、移民が国際関係に与える影響にも着目する。これは、人権が、国境を越えるグローバルな次元で捉えられるようになってきたから、というだけでなく、受け入れ国（多くは欧米

---

<sup>36</sup>移民団体に政治的活動の場が与えられている米国においては「エスニック・ロビー」という形で展開されやすい。利権の獲得を目指したロビー活動は国内政治の領域にとどまらず、ときには外交政策にまで向けられる。この趣旨によるサーヴェイに基づき、米国でのタブーに挑戦したとして物議をかもした著作として、Mearsheimer and Walt, 2008. また、移民集団自体に政治的な活動の領域が提供されていない場合、ときに国際機関や学術関係者がそのような集団の利益を代弁する形でクライアント・ポリティクスが行われる。最近の日本における出入国管理政策形成、とりわけ難民の第三国定住プログラムや高度人材受け入れ法制の整備や見直しと、そのための審議会での会議との関係にこの傾向が見出される。

先進諸国)が、外国人の保護にかかる負担を他国との分担において取り組もうとしてきているからである。

また、彼は、出入国管理政策 (migration policy) そのものが、より直接的に国際交渉に関わるようになってきたという点も指摘する。他国へのパワー (あるいは影響力) の誇示として、もしくは、他国の機密情報を入手するための手段として、「政治亡命者 (難民)」である外国人を「庇護」という名目で受け入れることは近代初期から行われてきたが、デタントとともにその意義は次第に希釈されるようになった。代わりに、今日の国際社会において急激に増加したのは、1951年ジュネーブ難民条約に定められている「迫害を受けるという十分に根拠のある恐怖」の証拠を明らかにできないまま受け入れ国の庇護を求めるといった人々である<sup>37</sup>。彼らの中には、深刻な身の危険を感じたために出身国から避難してきたものの政治亡命者として国家庇護を受けることのできない人々 (政治避難民) もいれば、厳密には出身国の政治に関わる問題というよりも、むしろ、移住を試みる本人の経済的、社会的事情が動機であって、労働力の国際移動を法的に規定するチャンネルを通さず政治的な受入国の保護を期待するもの (経済難民) もいる。このケースについて、出身国政府と人々が移住を目的とする国の政府、あるいは複数の移住目的国の政府間で、どのように対処すべきか議論が行われるようになった。後者の例として、例えば、「キューバ難民」を巡る合衆国とキューバ政府との交渉、旧ソ連崩壊後の旧ソ連在住ユダヤ人のイスラエルに向けた大量出国を巡る、米-ロシア、あるいはロシア-イスラエル、米-イスラエル間の交渉が挙げられる。また、前者の例としては、インドシナ難民への対処を巡るG7諸国間の協議<sup>38</sup>や、域外国境において増加する庇護申請者を受け入れる際の負担の平等化を目的とする、EU加盟国間の交渉等が当てはまる<sup>39</sup>。

国際政治の文脈において「越境移動者 (migrant)」が危機となるのは、受け入れ側の希望と移住を願うという個人の希望が一致しない場合、とりわけ、移住目的先の国家が受け入れを望まない場合である。人の受け入れに際してこのような「需給の不一致」が見られる場合、彼らはしばしば国家の安全保障上の脅威として認識される。実体の真偽はともかくとして、そのような脅

<sup>37</sup> 1951年ジュネーブ難民条約第1章第1条「難民の定義」において、国際社会で庇護を受けるべき政治難民の要件を、それまで認知されていた要件に加えて、「迫害を受けるかもしれないという十分に根拠のある恐怖」に脅かされる人または集団と規定している。

<sup>38</sup> 1979年東京サミット特別表明。

<sup>39</sup> ダブリン条約 (1990年) 締結に向けたEU (当時EC) 加盟国間の一連の議論がこれにあてはまる。

威認識を前提とした問題を踏まえた外交交渉が行われるようになってい  
40。また、人の移動の問題をもはや国家レベルで対処できない問題と設定し、  
国際社会にその解決を求める傾向も生まれた。このことが、ウィーナーが言  
うところの「国際レジーム/ 国際組織の危機」につながっていると考えられ  
るのである。

ウィーナーによると、今日の国際社会には、1951年ジュネーブ難民条約  
に基礎を置き、UNHCR主導で構成されている難民保護に関する国際レジ  
ームが存在する。この成立当初、つまり条約が生まれた時期に比べて保護の対  
象となる難民の人数が大幅に増加したことや、保護の対象となる人々が、条  
約設立当時は主にユダヤ人であったのが、その後旧植民地であったアジアや  
アフリカ諸国の出身者が主流となっていたことが原因で、それまであった規  
範の遵守が困難になってきている。

この傾向と並行して、難民問題を、国際的な保護を目的とする問題として  
ではなく、不法入国に対処するための国家間の刑事司法協力との関連で語る  
動きが顕著になってきている。実際、例えば「蛇頭」など人の密入国を組織  
的にほう助するグループの問題やその他の組織犯罪と結びついた形での不  
法入国は増加している。しかしながら、不法入国の増加は入国基準の厳格化  
と表裏一体の関係にあり、独立した刑事分野の国際協力の発展として理解す  
ることは必ずしも適切ではない。

難民申請者の属性の変化との関わりにおいて、ウィーナーは、関連する国  
際機関の活動の変化も指摘する。ここでは、マンデートに関わる問題が浮き  
彫りになる。それまで、亡命受け入れに押し並べて協力的であった欧米諸国  
との連携がなされていた時代と比べて、アジアやアフリカ出身の庇護申請者  
の受け入れについては、欧米諸国の対応は異なる。難民の安全な移動を補助  
する役目を請け負う国際機関は、欧米諸国に対する新たな説明材料を探さな  
ければならないのと同時に、アジアやアフリカ諸国に対しては難民が発生し  
ないように説得しなければならなくなった。

そして、最後にウィーナーが挙げるのは、規範あるいは倫理に関わる問題  
である。一つは、一国の政治システムへの参加者を誰にするべきか、という  
問題、そしてもう一つは、他国の政治システムへの干渉をどのように倫理上  
規定するか、という問題である。

---

<sup>40</sup>ウィーナーは、パキスタン人のインド領への大量流入を機にインドがパキ  
スタンに侵攻した例を挙げている (Weiner, 1992: 16)。また、アルバニアと  
ギリシャ間での紛争と両国間の移民(難民)との関係を分析した論文として  
Okabe, 2005.

前者は、ある国民が、国籍国との間で、労働やその他付加価値の生産を通じた貢献を求められる一方で、その報酬として、公共の利益を還元され、また、その他公共の諸価値を配分されるという相互の関係を形成する、という了解を前提としている。そして、外国人が、非国籍国である居住国との間において、同様の相互関係を結ぶことができるかどうか、ということが問題となっている。即ち、外国人居住者に対する公的権限の付与や便宜供与を巡る問題が生じているのである。

このような、外国人の「承認をめぐる政治」の様相は複雑である。外国人居住者の法的分類が多様であることが主な原因なのであるが、それ以上に、法的分類が十分可能な準則が現在整っていないということが問題となっている。分類に際して法的根拠が曖昧になると、分類を政治的判断に頼らざるを得なくなるからである。

以下に具体的な例を挙げてみたい。ある国に入国する外国人は、その法的地位や、その入国先において一般にどのような権利義務を有するか、という要件を基にそれぞれ違う呼ばれ方をするわけだが、彼らをどのように分類するか、またどのような分類上の呼称を用いるかなどの判断は、各国の裁量に任されている（島田，1983：第5章第1節，第2節，第6章第1節）。ウィーナーの記述を借りると、一般的な呼称としては、「国外居住者（Expatriate）」「亡命者（Exile）」「難民（Refugee）」「庇護申請者（Asylum seeker）」「移民（Immigrant）」「外国人労働者（Guest worker）」「外国人不法労働者（いわゆる「不法移民」）（Illegal immigrant）」「身分証明書不所持者（Undocumented）」などが挙げられるが、一人の人間が複数の呼称で呼ばれることもあるし、入国後、一定の時間を経て、あるカテゴリーから別のカテゴリーに替わったものとして別の呼称で呼ばれることもある。

このうち、誰が合法的な滞在者で誰がそうでないか、ということを明確に区分する基準は、明確ではない。例えば、身分証明書を持たない人々は、出身国政府による迫害や強制退去命令などによって、ほとんど所持品を持たずに着の身着のまま国外脱出したり、元来の生活習慣や歴史的経緯により無国籍であるため身分証明書自体を持っていなかったりと多様な事情を抱えている。ところが、司法当局が積極的に“undocumented”と呼ぶ人々は、むしろ、最初から意図的に不法手段を用いて入国や入国先での滞在を図る個人や、学生や旅行者として入国したものの、その後滞在期限が切れた後も入国先に住みつづける人々である。そして、不法滞在者であることから、彼らは総じて司法当局による摘発や検挙の対象となる。

しかしながら、司法当局は、結果的に法の違反者となる人々について、そ

れが故意によるものとは判断し難い場合については別個の手続きを採用することができない。たしかに、別の法規を適用することで当該者に新たな法的資格を持たせ、結果として彼らを合法的に受け入れるという判断を下す場合（一般に、不法移民の合法化[regularization]と呼ばれる）もある<sup>41</sup>。しかしながら、それは当該者の個別の事情に照らし合わせた結果ではなく、しばしば、寛容な政策を取ることで得票率を上げることをもくろむといった政治的な理由に基づいていたり、あるいは行政上のコスト削減を目的としたものであったりする<sup>42</sup>。

このことは、不法移民、あるいは非合法移民というカテゴリーが、出入国管理行政上は必要不可欠な区分でありながら、他方では、受け入れ国家（政府）による外国人の受け入れについての政治的責任の放棄を象徴するラベルにもなっていることを意味している。合法的な移民として入国してきた人々が不法滞在者となる原因には、当人が故意に滞在期間を過ぎてもその国に住み続けようとする場合もあるが、同時に、景気の悪化や、移民の出身国と受け入れ国との摩擦などを理由に雇用先での就労ができなくなるという場合もある。受け入れ政府が直面する問題は、ひとつには悪質な不法滞在のケースとそうでないケースをどのように見分け、それぞれに法的あるいは政治的に適切に対処するかというものがある。そしてもうひとつの問題は、労働者としての需要がなくなった外国人をどのように取り扱うかというものである。そのような外国人は、法的身分こそ不法滞在者であるが、出身国への送還は、リベラルな価値の実践を旨とする多くの欧米諸国にとって規範的な

---

<sup>41</sup>例えば、スウェーデン・ストックホルム国際空港（Stockholm-Arlanda Airport）内にある出入国管理局入国審査担当官の談話では、人道上の理由から、明らかに偽装であると判断できる者以外の身分証明不所持入国者については、国外退去を通達する事前に、可能な限り個人情報取得につとめ、庇護申請への道を開く努力を続けているという（2002年6月現地での担当官へのインタビューによる）。しかしながら、そのための人員が大幅に不足していたり、審議の評価基準のうち担当官の裁量に任されている部分が大きかったりと、システムとしては整備不足である点は否めない。

<sup>42</sup> 不法移民の合法化は一般に恩赦（アムネスティ）の一環であると捉えられる。しかしながら、実際には、国内に潜伏している不法移民の人数を把握するための手段であるともいわれている。政府はまず合法化を実施する旨を周知し、不法移民に行政当局への出頭を促す。けれども、出頭した不法移民のすべてに合法的な滞在権を与えるのではなく、政府はその中の一部の人々にのみ権利を与え、その他の人々には本国送還命令等を通達する。近年ではこの事情を十分に承知している不法移民（やそのブローカー）も多く、合法化のアナウンスメントがなされてもそもそも申請自体を受けないケースも出てきているようである。

制約があるのと同時に、送還のための資金面での負担がかかるものでもある。

他方で、彼らを受け入れ国の国民として迎え入れるためには、正当な政治過程を経た国民からの同意が必要になるだけでなく、当の外国人の意思を一定程度尊重することも余儀なくされる。ところが、「不法移民」というラベリングを行うことで、彼らの本国送還こそがまっとうな措置であり、そのための国際協力（多くは出身国政府との提携によって、また、国際機関や NGO などの仲介を通じて行われる）が正当化される。他方で、外国人の社会統合は、「不法移民対策」と重なり合うグレー・ゾーンとみなされ、そのまま放置されるかあるいは際立って歩みの遅い展開に甘んじるかのいずれかとなる<sup>43</sup>。

ウィーナーが掲げる倫理上の問題（moral question）は、この、実際の政策に関わる領域での不明瞭さが、サービスを受ける対象者だけでなく、そのサービスを提供する行為者自身にも認識されている、という事実が根ざすところの問題である。このことは、外国人を受け入れた当初には主たる問題とは考えられていなかったが、現在はそうではない。かつては、移民や外国人労働者など、経済、社会的な動機による入国希望者のカテゴリーは経済関連省庁が、亡命者や難民、庇護申請者など、政治的な動機による入国希望者については外務省や場合によっては法務省が、それぞれ管轄するものとされていた。そして、省庁間の連携はごく最低限のものにとどまっていた。現在では、基本的には担当省庁の割り振りはかわっていないが、それまでには見られなかった省庁間の水平的な連携が少しずつ出来上がってきた<sup>44</sup>。

問題は、このような政府当局による実際的な対応が、必ずしも国民すべてに承認されているわけではないということである。法的根拠が曖昧な外国人の処遇に対して、国民の対応は多様である。極右主義者は、外国人が国民と同様の処遇を受けることを一切認めないし、多くの場合彼らの即刻国外退去を求めるが、この主張がポピュリズムと結びつくと、極右政党の主張に与しない国民の間にもゼノフォビアが蔓延する。反対に、国家が外国人の本国送還を強化するような動きが目立つときは、国際機関や人権 NGO 等が、その

---

<sup>43</sup> 外国人の社会統合のための支援は、中央政府ではなくむしろ地方の行政主体によって行われている。

<sup>44</sup> 一例であるが、ドイツ連邦労働省が企画・実施する、外国人労働者とその家族を対照とした職業教育プログラムは、まさに「今後受け入れなければならない」外国人（主にトルコ人）の数や年齢別カテゴリーを意識しつつ作られている。このため、連邦外務省が入国者の資格に関してトルコ政府と交渉を行う際には、連邦労働省の役人も同行することが多いと言う（2001年3月、筆者がベルリンで連邦労働省担当者に行ったインタビューによる）。

ような国家の行動を批判するようになる。要するに、国家が、外国人の受け入れに対して、基本的に肯定すべきなのか、否定すべきなのか、また、どの程度肯定すべき（否定すべき）なのか、という問題について、未だ国家と国民との間にコンセンサスが生まれていないのである。このため、外国人を排斥する側、擁護する側、双方とも、政府の打ち出すどのような政策をも批判できる立場にあり、このことが、「倫理上の問題」をより複雑化している。その傍らで、政府は、この問題に真っ向から対処しようとはせず、外国人滞在者の法的カテゴリーの微調整に時間と手間を費やしているのである。

今日では、国家の政治、経済や文化、社会は、その国の国籍を持つ国民によって担われ、発展していくのがその本来の形だとみなされている。つまり、国の政治への参加や経済活動への従事、社会参加やその運営などを行う主体となるためには、個人はまずその国の国籍を持たなければならないというのが、近代主権国家体系の下での国民国家の要請である。ある一つの国家とその社会を作っていく主体が誰であるべきか、という問題は、ある意味、国民国家の成立によって解決されたのである。

しかし、グローバル空間、あるいはトランスナショナルな空間は、この「あたりまえの話」を根底から揺るがしている。今日では、国家や社会を作る人が、必ずしもその国の国民とは限らない、という見解を検討する余地が生まれてきたからである。これこそが、国民国家にとっての危機であり、国家主権の維持のために国家が出入国管理機能の強化に向かう大きな要因である。

もっとも、このような変化を仮に多文化社会の一定の成功と捉えるならば、その成功は決して永久に保障されるものではない。不思議なことに、多文化社会が達成され、その状態が国民や外国人居住者を問わず当該社会の全体に浸透しているときは、その構成員である居住者は、ほとんどその脆弱性、一過性に気づくことはない。むしろ、多文化社会の受容に対する肯定的な世相が先行しているときは、相互の交流が深まるほど、我々は、その確固たる存在、恒久的な存在としての多文化社会が現前に完成されたような錯覚に陥る。しかし、我々は、往々にして、偶然に発見するまでそれが「錯覚」であることに気づかない。そして、ある日あるとき突然、多文化の受容や外国人の政治/社会参加は、決して我々が当然のように受け入れるものではないことに気づき、愕然とするのである。そして、その「あるとき」とは、受け入れ国での景気悪化が労働市場を直撃したときであったり、テロリズムやその他組織犯罪等によって、特定のエスニック集団の評判が悪くなるときであったり、また彼らがテロ分子として（行政当局に）危険視されるようになったときで

あったりする。入国する外国人の人数が閾値を超えたと国民にみなされるようになったときにも、国民は漠然とした不安を覚えるものである。この傾向は、言語・宗教・民族その他文化的に異質である人々と共存しているときに大きくなるようにみえる。しかしながら、異質性の判断は常に相対的である。今日、ヨーロッパ諸国では（北米と同様に）ゼノフォビアはイスラム文化とキリスト教文化の対立構図を基礎に広まっているようにみえる。しかし、1950年代～70年代頃の当時の西ドイツやフランスなどにとっての大きな外国人問題は、イタリア人やスペイン人をどのように社会的に統合させるかというものであったのである。

### 小括

本章は、出入国管理が国家形成のための重要な役割を果たしたという点と、国際関係との関連において出入国管理を捉える意義について明らかにした。

近代主権国家体系を通じて国民国家が形成されていく中で、国境という概念は統治者だけでなく国家の成員である国民の間にも浸透していった。そして、国民にとっては新たな集団アイデンティティへの帰属を促すような民生的な領域概念の発達が「管理される移民」を生み出した。

そして、20世紀中葉以降、一方では安定的な国際構造の下で国家間の相互依存が深まり、他方で人の越境移動がその頻度やパターン（ヨーロッパ諸国間、あるいは欧米間の移動から、アジア・アフリカ諸国から欧米諸国への移動へ）を変えていく中で、軍事安全保障により直接的にかかわる極めてハイ・ポリティカルな領域に、経済/社会的なロー・ポリティカルな領域が漸次的に取り込まれる形で、人の越境移動は国際問題としての側面を顕にしてきた。同時に、人の越境移動問題はますます国民の関心を引く政治問題として認識されるようになってきた。今日、国家の出入国管理はこのような経緯で国内政治と国際政治との接点に位置づけられている。そして、「望まない移民」を受け入れている国家に限らず、その反射的な投影としての「望まない移民」の送り出し国もが、国際問題としての出入国管理上の問題に直面している。

## 第2章 人の出入国管理分野の国際連携—境界形成、ヨーロッパ化、複合型レジーム形成

### 第1節 境界形成としての欧州統合

#### 1-1. はじめに

第1章では、主権国家体系の下での国際関係に照らした国家主権の一部としての出入国管理を検討した。これを受けて、第2章では、出入国管理分野の国際連携と欧州統合との関連を明らかにする。他の問題領域（イシュー・エリア）と同様に、出入国管理に関しても国際制度（レジーム）が存在する。また、とりわけEU（厳密にはシェンゲン条約締約国間）には、国境での検問を廃止するという、他の地域にはみられない出入国管理についてのレジームが存在する。これまで、多くの文献においては、EU加盟国間の出入国管理分野での連携は専ら欧州統合の一側面として取り扱われてきた。しかしながら、EU規模での出入国管理レジームは、欧州統合という目的達成に合致するように形成されているわけではなく、既存の国際レジーム（特に第1章で触れた難民保護レジーム）との整合性を要請されているものでもある。

このことを踏まえて、本章では、出入国管理分野での国際連携を、欧州統合（地域統合）の文脈とより一般的な国際レジーム形成の文脈との双方から考察し、両者の接点と相互作用を明らかにする。

欧州統合研究（あるいはEU研究）といわれている研究分野における理論上の対立は、欧州共同体が国家の排他的主権を否定する存在であるのか、あるいは将来そのような存在となりうるのかということについての、ヒックスが「グランド・セオリー」と呼ぶような学説間の論争に集約される（Hix, 2005: 14）。この論争は、欧州統合を国際的相互依存の進展の象徴と捉えてその帰結を超国家政体の台頭と関連付ける新機能主義の再検討につながるものである（Haas, 1964; Lindberg, 1967）。新機能主義自体は60年代以降の欧州統合の動きを予測できなかったとして衰退し、国際的相互依存論に発展解消されていったことは周知のとおりである。しかし、この理論は、国家間の相互依存の進展と国境を越えるモノ・カネ・ヒトの移動というダイナミクスが従来の国家主権のあり方に新しい解釈を与える契機となることを訴えるものであった。

ところで、ヒックスは欧州議会の観察を通じて共同体次元に民主主義的制度がどのように顕現するかを分析し、「スピルオーバーによる国家主権の超国家政体への移譲」という初期の楽観的な主張の限界を確認する（Hix, 2005: 15）。しかし、欧州統合の進展とともに欧州共同体固有の機関（欧州委

員会、理事会、欧州議会、欧州司法裁判所など）がその機能や権限の面でより充実し、また、特に経済面での統合の進展とともに超国家次元を実質的にカバーする制度（単一市場、シェンゲン空間など）が認められるようになる中で、次第に超国家次元における主権の移譲という事態が、制限つきではあれ所与と捉えられるようになっていく点にも注目する（Hix, 2005: 16-18）。

欧州統合のあり方を巡る初期の論争は、国際関係の理論としてのネオリベラリズムの系譜のひとつである「リベラル政府間主義」をモラヴチックが提唱した点でひとまず取り下げられた（Moravcsik, 1997, 1999）。なぜなら、この理論が提唱された時点では既に超国家次元の存在意義をあからさまに否定することはできなくなっていたからである（Moravcsik, 1998）。

リベラル政府間主義は超国家主義への批判であることは多くが知るところであるが、モラヴチックにしても、単一欧州議定書（Single European Act: SEA）が可能にした超国家機関の存在と、ソフトな超国家制度として生まれた単一市場の存在を、専ら欧州大国間の政治交渉の文脈からのみ説明することはできなかった（Moravcsik, 1991; Sandholtz and Zysman, 1989）。そして、今日における統合研究の論点は、欧州共同体によって国家（加盟国）の主権が「侵食されるか否か」という二項対立から、「なぜ、どのように侵食されるのか」というテーマにシフトしている。このテーマは、国際制度（EU）とその加盟国との間の相互関係あるいはアクターの主従関係に着目する（多レベル）ガバナンス論にも通じるものである。

もともと、そのようなテーマのシフトはあくまでも統合の程度を図る凝集性の指標を定める議論の中で行われているにすぎない。むしろ、EUを対外的な立ち位置から捉えるような統合研究は、筆者の知る限りほとんど存在しない<sup>45</sup>。ガバナンス論も含め、包摂の範囲や統合の程度を論じることはあっても、その限界や、限界点で展開される包摂（や統合）に代わる関係性にまで言及する研究は極めて少ない。

ただし、実態としてのEUは、そのような対内的なベクトルだけを有する凝集的な統合形態を目指してはいない。EUは一方ではより緊密な統合を目指しつつも、他方では域外世界との関係を常に志向している。また、EUを取り巻く国際社会の側も、EUと疎遠になるどころかますます国際社会にお

---

<sup>45</sup>いわゆる「グローバル・アクターとしてのEU」についての研究はその数少ない例外であるだろう。ただし、グローバルな領域におけるEUの行為主体性についての初期の研究は、EUの影響力がグローバルな領域のどの程度まで波及するかという点に重きが置かれており、EUの統治圏域の広がりを見考察するという意味で既存の欧州統合研究の延長上に位置するものである。

ける EU の主体性を認めるところとなっている。

このことは、一見すると、域外世界に対して開かれた EU のイメージを髣髴とさせる。しかし、国際社会が EU をひとつの主体として認識しているということは、多くの欧州統合論、とりわけ「ヨーロッパ化 (Europeanization)」の議論、欧州「帝国化」の議論等が示唆しているような EU の力が投影される領域の拡大という見解には必ずしも適合しない(例えば、Featherstone and Radaelli, 2003; Lavenex, 2004, 2006; Lavenex and Uçarer, 2004; Lavenex and Wichmann, 2009; Schimmelfennig, 2009; Zielonka, 2007 等)。そうではなく、少なくとも域外世界にとっては、EU は明確な境界を持ついわば疑似国家として認識されているということである。

このような理解に立って、本章ではまず、EU の排他的な領域形成の側面を取り上げる。前述の通り既存の欧州統合理論の多くはその凝集性を説明しようとするが、排他性についての言及は希少である。その主たる原因は、一見、欧州共同体の特殊な (*sui generis*) 性質であるところの「レジーム以上、連邦以下」という政体のあり方に求められそうである (Wallace, 1983)。つまり、ひとつの国家として論じるには EU は不十分であるという主張である。しかしながら、国家主権の放棄がなされないということと、統合体が (域外から) 排他的に認められることを示すことは必ずしも矛盾しない。したがって、本章ではそのような認識のレベルから欧州統合をどのように理解できるかというところに焦点を当ててみたい。

## 1-2. 複数の「国境」概念

出入国管理分野における欧州統合は、国境管理の新しい方法を要請するものであった。国家を取り巻く境界を当該国家が独占的に管理するのではなく、他の加盟国と共同で管理するということが求められるようになったからである。

このことは半ば象徴的に「国境の開放」や「EU『国境』」の創設などといわれる。しかしながら、実際には、加盟国の国境自体がなくなったというわけではないことは周知の事実であり、それは多くの先行研究においても強調されてきたことでもある。したがって、人の移動管理に関する共通政策を、「欧州統合によって新しく出来上がった境界の管理および既存の国境管理の放棄」というイメージで捉えることは、必ずしも適当ではない。

むしろ、この分野での欧州統合は、国境管理の方法の変化、さらにいうならば、国家がその主権の発揚として行う管理の対象となる国境そのものが、従来と異なる意味を帯びるようになってきているという点で興味深いもの

である。ここで指摘できる変化は、既存の国境（つまり加盟国の国境）概念の変化という側面と、新しく出来上がった EU の境界が次第に国家の境界と似たような機能を備え始めてきているという側面との双方に及ぶ。このような新しい「国境」の概念が、既存の国境概念と併存している状態が、とりわけ EU の外の世界にどのような影響をもたらしているのか、ということについての論及は、これまであまりなされてこなかった。

欧州統合によって生まれた域内自由移動空間は、人の移動など一定の政策分野の統合を促すというよりも、むしろ、加盟国が国境を「共有する」空間として見出される。この点は、国境管理が、国外との物品や資本や人の往來を調整するための諸々の政策の総体である、という点と密接な関係がある。物理的、非物理的な各加盟国間の隔たりを漸次的に撤廃していくことが欧州統合の目的であることは相互に認知されている。すなわち、欧州統合では、近代国民国家を構成する排他的な国境が加盟国間関係にその存在をとどめつつも、欧州共同体の内と外を分かち新しい境界を他の加盟国と共有していく一連のプロセスである。そして、新しい境界は近代主権国家の国境ではないことから、加盟国が連携しているという事実だけでなく、いったいどのように連携を行っているかという点が問題となる (Krasner, 1999)。

域内自由移動空間とシェンゲン空間の成立によって、人が国境を越えて移動することが一段と容易になった。このことは、EU 加盟国にとっては、自国の国境の開放性と閉鎖性が域内において併存するようになったことを意味している。

もっとも、欧州統合によってもたらされた国境のこの意味での開放が EU の域外にまでは向けられていないことについては、半ば自明のこととみなされ、これまでそう多くの学問的関心が向けられてきたわけではなかった。欧州統合は決して EU のブロック化を到達点としているわけではない。現在の EU 加盟国が国際的相互依存やグローバル規模での越境空間から無縁であることはむしろ考えられず、EU も域外に対して閉鎖的であるとの批判に甘んじているわけではない。そうであるからといって、欧州統合は無制限な国境の撤廃を許すものではない。しかしながら、少なくとも欧州統合は、EU 域外に向けて発揮される「開放性」と域内において発揮される「開放性」との、質的に異なる二つの開放性を有している。

それでは、域内に向けた「開放性」と、域外に向けた「開放性」（ここでは「対外的開放性」と記す）は、具体的にどのように異なるのか。ここで指摘できるのは、EU がその行為主体としての位置づけを非 EU 世界から承認されることによって、いわば逆説的に、質の異なる二つの開放的な境界を創

り出しているということである。

二つの開放的な境界の生成は、皮肉にも、EUの意図が直接に反映された結果ではない。EUはただ単に（域内に）入ってくるのできる人とそうでない人を区分する基準やルールを定め、それを域外にも適用させようとしているだけである。ところが、一方的な規制の強制は不可能である<sup>46</sup>。したがって、EUは、自らが定めるルールが国際規範に照らして正当であることや、その要請をする力があること、そしてEUのルールを域外世界が受け入れることで域外世界にとってのメリットがあることを、域外との交渉を通じて説得していかなければならない。このための一連の行動は、EUを主体とする国際社会における新たな秩序形成の試みとして捉えることが可能である。以下では、人の越境移動と国境（管理）概念の変化が、EUをめぐる国際秩序とどのようにかかわってくるのか、ということについて観察する。

### 1-3. 国際秩序のあり方と国境

本項では、[表 1: 国際秩序の変化と国境の発展]を踏まえ、EUにおける国境の把握のための方法について探求する。

#### (1) 人の越境移動の特徴

人の移動が越境移動も含めて時代の変遷とともに規模を増してきていることは事実である。その理由としては、新大陸の発見があり、受け入れ社会における労働力需要があり、移送技術の発達があり、そして、戦争や平和など、人々の移動をその都度動機づけるような政治的転換があった（Hatton and Williamson, 2005）。また、移動の頻度は、人々が移動手段をより容易く使えるようになるとともに拡大するが、情報社会の成熟により人々が国外に移動することのメリットをより強く認識するようになったことも、現代における人の移動の頻繁化の起因のひとつであろう。もっとも、移動が成功するかどうか、つまり目的地での居住が可能になるかどうかは、それが許可されるかどうかという点すなわち法制度的側面にも依存する。この点は、国境管理の形態と関連してくる。

---

<sup>46</sup>国家による出入国管理（例えば難民受け入れ基準など）が国際人権レジームなどから批判されることは珍しくない。しかし、これは、モラルの観点から国家行政のあり方の変化を求めるもので、近代国際秩序そのものの正当性から外れているという指摘ではない。

[表 1: 国際秩序の変化と国境の発展]

国際秩序の特徴		前近代的	近代的	EU主体的
人の越境移動の特徴	規模	小規模	中規模	大規模
	頻度	少ない	中程度	多い
国境の質的变化	機能的特徴	流動的	固定的	多孔的/柔軟的
	生成のされ方	自律的	他律的	複層的
国境管理の形態	国家の認識	例外的	例外的	恒常的
	管理の方法	アド・ホック	規制 (Regulation)	制御 (Management)

(著者作成)

## (2) 国境の質的变化

機能的特徴と生成の仕方の二つの観点から検討すると、国境は、以下のような概念的変化を遂げているということが出来る。前近代、とりわけ中世においては、国境は統治の限界を表す面であり、戦争などによって比較的自由に变化する流動的なものであった。これに対して、近代国際体系の特徴のひとつは、内政不干渉及び国境不可侵の原則を国家が相互に承認することにある。つまり、近代国際秩序の下では国境は世界地図の上に記された線であり、しかも、その画定は国際法及びその遵守のためのメカニズムによって他律的に位置づけられている。

一方、EU を主体とする新しい秩序の下では、国境は複数の概念の混合として理解される。ここでは、近代国民国家の国境の存在が完全には否定されない。つまり、その固定性と他律性は担保される。しかし、同時に、EU 加盟国が EU 次元で国家主権の共有を実践するプロセスの中で、国境は EU に対して一定の開放性を伴う多孔的なものとなる<sup>47</sup>。

この加盟国の国境の多孔性は、EU という統治主体の範囲内においてのみ発揮される。そして、このことは EU と非 EU 世界との間に境界が存在するということが国際体系の中で正当性を持つことによって機能する。

もともと、これは、EU が (加盟) 国家に代わる新しい「国家」として国際社会に登場することを意味するものではないため、EU 空間を取り囲む境界は近代国家の国境ではない。近代国家の国境ではない境界は、国際社会に当然に認知されるものではない。

したがって、欧州統合とは、外の世界に対しては、EU が近代主権国家でないにもかかわらず国際社会におけるひとつの行為主体として対外的に認

<sup>47</sup>国境の多孔性に関して、岡部, 2008

知されるよう、EU や加盟国が意識して行動するプロセスであると理解される。そして、EU が多国間あるいは二者間外交の場で活動を広げていく中、EU の境界は近代国家の国境ではない「国境」として対外的な認知度を高めている。

このような状況は、EU「国境」の複層性として捉えることができる。EU では、近代国家の国境概念と、より開放的な、また近代国家を要件としない「国境」概念とが、しばしば異なる次元で併存しているのである<sup>48</sup>。

### (3) 国境管理の形態

人の移動に関して、国境管理は前近代にも行われていた (岡部, 2005)。しかし、人の出入国管理が国民の存在を反証的に際立たせるものとして機能するようになるのは、第 1 章で示したとおり国民国家の成立に伴ってのことである (Torpey, 2000)。つまり、近代国際秩序の下での国境管理は、国民であるかそうでないかを識別する実践の蓄積であり、人の越境移動 (の受け入れ) は、そうした国家にとってはごく例外的な政治課題 (または行政府の抱える政策課題) と認識されるのが常であった。そして、管理のあり方は、移動の規制、すなわち国家の受け入れ基準の要件を備えていない者の徹底的な排除であり、その法的根拠は近代国際秩序という国際構造によって担保される。

しかし、域内自由移動空間だけでなく移動に伴う権利保障をある程度達成した現在の EU においては、人の越境移動はもはや例外ではなく恒常的なものと認識される。そして、域内の人の移動は原則としては、また直接的には自由であるものの、実際には、関連する政治・政策手段を用いたバラシング、即ち「制御 (Management)」が実践される<sup>49</sup>。

EU 域外の国との間の人の越境移動は、過去の植民地支配や人権擁護レジームと EU 加盟国諸国とのひととき密接なつながりが起因するといった背景から、別の意味で恒常的なものと認識される (Cronin, 2003)。この状況では、

---

<sup>48</sup> ジーロンカは、EU の態様をウェストファリア的近代国際秩序に基づく分析枠組みで語るのはもはや適切ではないとしている。そのうえで、統治権力の多層性や分断化された主権、多様な制度設計と複数のアイデンティティの併存こそが今日の EU の特徴であるとし、これを「新中世的帝国モデル」と概念化している (cf. Zielonka, 2006)。

<sup>49</sup> 1986 年第 3 次 EU (EC) 拡大時、当時加盟候補国であったスペインとポルトガルの加盟に際して当時の現加盟国においてこの両国からの移民の増加を懸念する声が大きかったが、実際は両国の加盟後に問題になることはなかった。これは、両国への構造政策などの実施により域内再分配機能が働いたことで、移民の流動が期待以下の規模に収まった結果であるといわれている。

出入国管理を定めた法制度の遵守はそれほど期待できない。なぜなら、貧しく不安定な生活の打破への期待の方が、法規違反を犯すことによる倫理的呵責や物理的損失を上回る、人間行動の動機となるからである。

むしろ、受け入れ側である EU や加盟国は、主に外交手段を用いた政治的解決を図ることで、人の越境移動の適正規模を定めようとする。

## 第 2 節 ヨーロッパ化？—EU を中核とする広域地域形成

### 2-1. EU のパワー

それでは、加盟国が近代主権国家としての国境を残しながらも EU が排他的な境界を保持しつつ、その領域外への政治的コミットメントを深めるといふ、EU の一見矛盾したような行動をどのように理解すればよいだろうか。ひとつの見方としては、グローバル・ガバナンスへの EU の関与と、その際に投影されうる EU のパワーという観点からの説明が可能であろう。

EU のパワーはどのように定義されうるだろうか。国家のパワーに匹敵するものと捉えるのが妥当だろうか。あるいは、別のものとするのが適切だろうか。

パワーを実体として捉える場合、国家のパワーと EU のパワーを同種のものとするのは必ずしも適切ではない。実体としての国家のパワーは、例えば、領土、人口、GDP、軍備、その他さまざまな価値の総体であると考えられる。そして、実体としての EU のパワーは、このように、加盟国がそれぞれ持ちうる実体としてのパワーの集積として提示されうる。このようなパワーの呈示の仕方は、例えば EU のグローバルな世界における代表性を示す際には役立つかもしれない。しかし、EU のパワーが実際に行使されるときに、必ずしも加盟国のパワーの要素が常に全て集積された状態で EU のパワーが構築されるわけではない。

このことは、EU の加盟国間の連携に際しての意思疎通が図れない場合があるというだけで片付けることはできない。むしろ、域外の国々が EU のパワーをどのように受け止めるか、という対外的な認知に依拠する問題でもある。つまり、EU のパワーの強弱は相対的なものであり、それは実体というよりも、対外的な関係性の上に見出されるものだと考えられる。

このように、対外的な関係の上で成り立つものであるならば、EU のパワーは国家のパワーと同様のものであることが可能であるし、原理上、EU 加盟国間の連携を容易にする法制度のあるなしにかかわらず、パワーの大きさを図ることが可能となる。例えば、外交政策の領域における統合が進まないことを EU パワーの欠陥とみなす考え方があがるが、上記のような関係

性に基づくパワーの理解の方法を取るならば、そのような条件設定はパワーの定義には必要ないということになる。さらに、ダールの定義を借りて、相手方の行動を変えることのできる力をパワーと捉えれば、EUのパワーの有無は、それが発揮される相手方の行動（の変化）を観察することによって確認できるわけである (Dahl, 1957: 202-203)<sup>50</sup>。

このように、関係性の視点に立ってEUのパワーを国家のパワーと同義と捉えたところで、それでは、EUのパワーとはいったいどのような特徴を持つパワーなのであろうか。これに関するいくつかの分析を紹介すると、主なものとして、EUのパワーを規範的とする主張、規制的とする主張、魅力 (power of attractiveness) とする主張がある。いずれも、EUのパワーのさまざまな側面をいみじくも表したものであるが、グローバルな空間におけるEUの行動を説明するという点に照らしてみると、それぞれ不十分な部分をあわせ持っている。

まず、EUのパワーを規範的とする主張は、EUの特殊な制度体系がEUの規範的な行動を促し、それが対外的なパワーの源となると説明する。いわば、EUのパワーは生来的であるという議論である。代表的な論客であるマナーズは、EUの単一の政治的アイデンティティは、欧州統合を導いた独特の歴史的文脈、現在のEUに見出されるようなハイブリッドな政体、そして、法規範（条約）の形成の積み重ねの上に構築されたものであると考察する<sup>51</sup>。そしてこのような形態を備えるEUであるからこそ、普遍的な価値や原則を国際関係におけるコミットメントの際の中核に据えることが可能であったと指摘する (Manners, 2002: 240)。さらに、EUがその加盟国に対してだけでなく、EU域外の世界に対してさえ規範的なパワーとして存在するのは、背景に物質的な力 (force) があるからではなく、この独特な政治的アイデンティティを備えているがゆえに生来的な行動パターンとして規範的な行動を（外交において）選択するとうったえる (Manners, 2002: 242)。

このような、EUの規範的な実在そのものをパワーの源泉とする主張は、

---

<sup>50</sup> 広く知られており現在でも適当であると考えられるダールの定義（「(行為者) B が (行為者) A の働きかけがなかった場合しないような行動をするとき、その限りにおいて A は B に対してパワーを持つ。」) を参照した。

<sup>51</sup> EUを「ハイブリッドな政体」と表現するにあたり、マナーズは、ファergusonとマンズバッハによる「ウェストファリア的国家/政体の内側と外側との区別を曖昧にするような、既存の国家体系とはきわめて異なる複雑な政体」であるという指摘、また、ブザンとリトルによる「分析の単位とサブシステムの双方を兼ね備えた新しい形のアクター性」を持つという指摘を念頭に置いている。cf. Buzan and Little, 2000: 359; Ferguson and Mansbach, 1996: 401; Manners, 2002: 240.

それまで行われてきたシビリアン・パワー論への批判に対抗するものであった。EUをシビリアン・パワーとする論調への批判として、例えば、ブルは、「欧州共同体（当時）や他のシビリアン・アクターが発揮する影響力は国家の軍事力が規定する戦略的な環境に条件づけられたものである」と述べている（Bull, 1982: 151）。さらに、そのような戦略的な環境を当のアクターが制御できない点を指摘し、したがって、シビリアン・パワーとは矛盾した言葉であると結論づけている（Bull, 1982: 151）。究極的に軍事力が重要かどうかという論点はさておき、物質的な力（force）の後押しやそれを使用しようとする意図なしには、EUの力は存在しえないとする主張がある。マナーズの意図はこれに対する反論であったとみなすことができるわけである。

マナーズの規範パワー論は主にポスト構造主義の観点から批判を受けたが、ここでは、そのポスト構造主義からの批判に軌を一にしながら、特にグローバルな空間におけるEUのパワーの存在を認める条件を設定するという観点から批判を加えていきたい<sup>52</sup>。

まず、規範的なものであれ物質的な力に支えられたものであれ、EUのパワーは、とりわけEU域外の世界に対して、いつ、またどのように発揮されるかという問題がある。マナーズは、規範の力を、「通常の（状態）」を概念化する能力（ability to shape conceptions “normal”）であると定義しているが、その効果、つまり、その力がEUの外の世界に投影される可能性については、十分な検証がないまま肯定してしまっている（Manners, 2002: 240）。先に述べたように、マナーズによれば規範力はEUの生来的な特徴により成立するものだということであるが、関係性の観点からパワーを捉える視角に対しては、とりわけなぜEUの域外にまでこの力が投影されるかという点について、この説明は十分な答えを提供していない。

例えば、マナーズは2002年の論文において死刑廃止という規範の対外普及に向けたEUの行動について考察している（Manners, 2002: 特に245-252）。そして、死刑を廃止しない国に対して、死刑廃止が通常の状態であるという規範を形成し、その規範に従って行動する意図がEUにある点をもってして、それを対外的なパワーと同定している。しかし、関係性の観点からパワーを捉えるのであれば、交渉相手側の行動に変化がない（つまり死刑廃止という決定をしない）以上、少なくとも当該相手国にとってみれば、EUはパワーを発揮しているとはいえない。

---

<sup>52</sup>マナーズに対するポスト構造主義からの批判とそれを受けた議論の収束については、Diez, 2005; Diez and Manners, 2008などを参照した。また、一連の議論についてよく整理してある文献として、東野, 2010: 69-98。

これに対して、鈴木は、EUには規制力があるとしたうえで、「ある経済的・社会的・政治的行動主体が、他の行動主体に対し、相互に認知し、共有し、それに従って行動するルール・要件に基づいて行動することを、誘導ないし強制することを担保し、実効的なものとする能力」と定義する（鈴木, 2012: 20）。この定義は関係性の観点からのパワーの定義を含むきわめて包括的なものである。しかしながら、包括的であるがゆえに、アクター間の交流のどの段階でパワーが生じたとみなされるのかについての見極めを困難にする。

その点、ギンズバーグが見出す魅力（power of attractiveness）は、ある意味徹底した対外効果重視のものである（Ginsberg, 2001）。しかし、彼の分析はそのときどきの特定の時点と当事者間の関係設定が、EUの交渉相手側の行動の変化を導いたという点で経験的なものでありながら、行動変化を促したパワーがどのような要素から構成されているかという点については十分に言及されていない。

これら3つのパワー論のもうひとつの限界は、より具体的には、パワーの射程、即ち、パワーが、既存の国際制度を超える範囲にまで投影されるか、という問題に対する説明の仕方にあると考えられる。つまり、パワーはEU域内と同様に域外世界に対し投影されるのか、また、そうだとするならばそれは無限に作用するのかという問題である。

マナーズが提唱するような、アクターの意図をパワーと同義であるとする分析視角は、EUの力の対外波及を単線的に、また一方向のベクトルで捉える視角に結びつく。しかしながら、実際には、交渉において発揮されるパワーは相手国とのかかわりのみならず、交渉当事国すべてが関与する国際レジーム/制度のあり方と結びついているのである。マナーズはこのような構造的観点からのパワーの把握が極めて乏しい。彼は2002年の論文において、交渉が成功したとするケース（例：キプロス、ポーランド、また部分的にトルコ）をあげたが、それぞれの交渉相手国とEUがそれぞれ形成する国際レジーム/制度の類型、各々の国際レジーム/制度を通じて形成される選好、そしてそこから想定される利益の観点からの分析に欠けている。つまり、交渉成功を決定づけたのが、規範力であったのか物質的な力であったのか、あるいは複数の力のコンビネーションであったのかという点が明らかにされていないだけでなく、どの相手国であっても同様のパワー波及のパターンであるかのような印象を与え、ミスリーディングであるとさえいえる。

これに対して、規制パワーへの論及では、EUが交渉相手側との対立や衝突の段階を想定しているといった点で、パワーの制約あるいは限界が認められている。しかし、交渉相手国との関係を形作る構造については特に言及が

なされていない。同様に、魅力の波及についても、相手方の行動変化が認められる限りにおいて波及すると捉えている点で限界については認めるものの、交渉相手となる圏域の特性よりも、交渉の各段階において構築される関係そのものの特質に焦点をあてる傾向にある。この分析視角からは、パワーの現出についての予見可能性を見出しにくく、また、パワーの現出がなされなかったときの説明もできないということになる。

## 2-2. 「ヨーロッパ化」議論の限界

以上の検討を踏まえ、次に、特に規範パワー論に対する批判として、「パワーの一元的、一方向的な域外波及」という理解の限界を指摘する。ここでは特に、EU が投じるパワーは、グローバルな領域が提示する条件に応じてことなるものである点を明らかにしてみたい。

域外圏域の特性に応じたパワーの波及のあり方は典型的に捉えられる必要がある。つまり、パワーの伝播を可能にする国際構造は、EU がどのような域外の国や地域を交渉相手とするかによって違ってくる。また、これに伴い、EU が作り出すパワーの性質も違ったものになる。ここでは、それぞれのパワーは、EU の意図、域内における構成要素、対象圏域との関係における特徴を反映したものになる。

対象圏域に応じた EU のパワーの投影を類型化することは、EU がその方法を変えながらも、域外世界に対して何らかのコミットメントをしている、あるいは模索していることを意味する。これを、EU の境界の拡張という観点で捉えられるかどうかという議論を検討してみたい。

ジーロンカは、域外に向けた地域形成を行う EU の特質を帝国の形成過程になぞらえる。その特徴は、「ファジーな境界」と「中心－周辺構造」の存在に集約される (Zielonka, 2006: 254)。この理解は、欧州統合の動態的側面を説明するのに有効である。とりわけ出入国管理の分野では、例えばラヴヌーとウサラーが似たような議論を展開している。彼らは、EU の共通庇護・出入国管理政策はそこに参加する国々の中のヒエラルキーを構成するプロセスであるという (Lavenex and Uçarer, 2002: 1-14)。そこでは、比較的強大な力を備える国の意思が尊重され、比較的弱い国は強い国が提示する規範の共有を余儀なくされる。その結果として、強い国から弱い国への行政上に責任が転嫁され、弱い国の負担が増大する場合が生じて、弱い国は当該規範を遵守するよりほかはないという (Lavenex, 1998, 1999)。

さらに、ラヴヌーはそのような階層的な構造は、その形成プロセスにおいて出入国管理の質的な変化を伴うと述べる。出入国管理政策は、EU の拡大

に応じてより外交交渉的な要素を包含するようになる (Lavenex, 2006: 329-350)。例えば、東方拡大後の新規 EU 加盟国は、EU 共同での出入国管理の諸々のルールや取り決めに遵守するかどうかという判断をすることがもはや許されない。また、EU 拡大に伴い EU と EU 域外との境界が東や南にシフトしていくにつれ、EU と国境を接する EU 加盟国ではない国々（例えばモルドヴァやウクライナ、モロッコなど）との交渉において、EU 加盟国ではないにもかかわらず EU 加盟国と同様の規範の遵守を求められることがある<sup>53</sup>。このような目線からは、EU がその境界を曖昧にしながら域外への統治力を漸次的に拡大していく様子が描かれる。

このラヴヌーの議論を、シンメルフェニヒは「ヨーロッパ化」についての議論の中に位置づける。彼は、EU 域外に向けて投影される「ヨーロッパ化」を、国際レジームに参加するアクターがそのレジームを通じて行動を変化させていくプロセスになぞらえて理解する (Schimmelfennig, 2009: 8)。彼の説明においては、EU 域外世界に属する諸アクターが、結果の論理と適切性の論理に基づく目標達成に向けて、EU からの影響(impact)を受ける状況が展開される。EU からの影響として彼が挙げるのは、「コンディショナリティ」、「外部化」、「トランスナショナルな動機づけ」、「社会化」、「模倣」である。

「コンディショナリティ」とは直接的な強制にあたる。例えば EU 加盟に際しての条件設定（財政基準、コミュニティ・アキの遵守など）がそうである。また、「外部化」とは、EU の国際社会におけるプレゼンスそのものが、域外世界を（とりわけ結果の論理に照らして）EU のルールの遵守に向かわせるというものである。そして、シンメルフェニヒはこれを「負の外部性 (negative externalities)」と説明する (Schimmelfennig, 2009: 8)。

「トランスナショナルな動機づけ」や「社会化」とは、しばしば NGO などの非国家主体を通じて、EU の掲げる価値や規範、アイデアなどを域外世界が学習するというプロセスである。そして、「模倣」とは、域外世界が EU をモデルと捉え、その手法を真似ることを示す。シンメルフェニヒは、ここでは適切性の論理が適用されるとしているが、結果の論理も同様に働く。なぜなら、例えば ASEAN など EU 以外の地域統合体が EU の統合パターンを真似ることで、域内での貿易が活性化したり、国際社会における対外的な

---

<sup>53</sup>例えば 2002 年のセブリア欧州理事会では、移民の潜在的な送出し国との交渉枠組みの中に、規範の遵守義務を罰則付きで設定することをイギリスが提唱した（しかし、フランスをはじめとする国々の強力な抵抗がありこの主張は受け入れられなかった）。筆者が欧州委員会担当官に行ったインタビュー（2002 年 6 月）。

プレゼンスを印象づけたりすることができる（そしてそれが国際社会における評価アップにつながる）場合があるからである。

このようなさまざまなヨーロッパ化のパターンの中で、シンメルフェニヒは、出入国管理分野におけるヨーロッパ化は、強制（つまり「コンディショナリティ」の設定）か、もしくは負の外部性の概念で説明できるという（Schimmelfennig, 2009: 9）。これは、出入国管理についての諸々の規範を遵守することで、域外世界は一方では利益を獲得し、他方では EU を中核とする広域地域の中に内包されることを表すものである。そして、これは、EU が、加盟候補国や自由貿易圏を形成する対象となる国々、多くは欧州近隣政策（European Neighbourhood Policy: ENP）プログラムの対象国を越えた、究極的には全世界に向けて一方向的に広域地域形成を行うようなイメージを示唆している。このイメージはジーロンカのいう帝国形成に重なり、EU の境界はファジーなものとして認識されうる。

しかしながら、EU 域外世界に視点を移してみると、EU の境界は曖昧であるどころか明確に現れる。ムニエルは、EU の貿易分野での対域外交渉の分析を通じて、「EU の対外的バーゲニングが効果を発揮するのは専ら超国家レベルにおける制度枠組みによる場合である」と指摘する（Meunier, 2005: 178）。また、ヒルは EU が拡大戦略においてその最終段階を明示化しないのは EU 域内の安定化を損ね、域内と域外の双方において地政学的な不確実性のレベルを減少させるための機会を失うと警告する（Hill, 2002）。しかしながら、ヒルは同時に EU の明確な境界は既に存在するとしており、それは特に加盟申請国との交渉の場に明らかであるとする。ヒルはこの理由を、どの国にどのような条件の下に加盟を承認するかという「外交政策」については、既存の EU 加盟国の間で事前に強固な合意がなされるからであるとする（Hill, 2002）。

地政学的な不確実性の減少の機会を失うというヒルの懸念は、EU 拡大の終結が公言されていない今日においてもあたらぬといえる。これは、EU 域外世界が EU の境界を認識のレベルにおいては明確なものであると捉えているからにはほかならない。ここでの境界は、EU との連携実現性がないという意味ではなく、連携枠組みに加わったとしてもそこで自らの利益の最大化を期待することができないという意味において認識される。例えば拡大交渉においては、EU の側からみれば一元的な合意形成を発揮する数少ない機会という意味で、EU の（外交）交渉は一つの国家の行動に匹敵する。しかしながら、加盟申請を行う国の側からみると、ひとたび EU に加盟すれば、制度的拘束を受けると同時に制度の中で国益を求める可能性も生じる。

これに対して、EU加盟の道筋が想定されないような地域の国々にとって、EUの境界は極めて明確である。そのような認識に基づく国とEUとの関係を考察する際には通常の国際関係と同様の前提を置くべきであり、帝国論者や規範パワー論者が想定するようなEUの影響力の空間的な広がりには当然には期待できないのである。

### 第3節 複合型レジーム形成とのかかわり—国際社会の統合性と階層性の観点から

#### 3-1. 人の越境移動のマネジメントと複合型レジーム

EUを敢えて国際レジームとして捉える場合、EUの出入国管理の国際連携はどのような国際レジームとして理解することができるだろうか。ヨーロッパ化や「帝国としてのEU」の論及からは、それは山本の整理に従うならば「埋め込み型」あるいは「入れ子型」の単体統合型レジームとして捉えられるだろう<sup>54</sup>。即ち、欧州統合を目的とする国家間で構成されるメタ・レジームの下に形成された相互に排他的な規制レジームのセットがEU出入国管理政策であるという見方である。しかしながら、EUの影響力には限界があるという立場からすると、それは、むしろ、複数の規範を持つ複数のレジームの併存というように捉えられる。出入国管理に関するレジームは、規制レジームだけではない。難民の保護レジームや、越境労働者の権利擁護のためのレジームなど、人の越境移動に関するレジームには、規制とは正反対の規範を有するものも存在する<sup>55</sup>。そして、例えばUNHCRやILOなど、そのレジームにおける規範を浸透させる目的を持った媒介アクターも存在する。それらのレジームに存在する規範と、欧州統合という規範（目標）、そのための規制を正当化する規範とは、必ずしも整合しない。また、域外のアクターの行動変化に関しても、EUの掲げる規範の遵守が、適切性や結果の論理に照らして合理的であるとは必ずしもみなされない。その反面、移動者の権利擁護レジームへの参加は、むしろこれらのアクターにとっては都合のよいものである。

このような複数のレジームの併存状況は、「望まれない移民」の受け入れ問題を抱えているEUにとっては不利益をもたらすものである。そこでEUが着手しているのが、政策のリンケージによるレジームの単体化（複合型レ

<sup>54</sup> 以後、レジームの類型については山本の整理に従った（山本，2008：135-144）。

<sup>55</sup> ここでは、当該レジームが参加主体（主に国家）の変化を促す力をどの程度持っているかということは問題にはならない。

ジーム形成) であるといえるだろう。

ホリフィールドは、ネオリベラル的なアイデアを基礎とする出入国管理分野でのレジームの可能性を提唱する (Hollifield, 2000; 75-109)。ホリフィールドによると、移民の受け入れ国と送出し国の間でのこの種のレジーム形成は難しい。経済的、政治的、かつ文化的な差異が極めて大きい国家間では、人の移動の共同管理体制を可能にするような共通の利益を見出すことは困難である。そして、その困難を克服するためには、国際レジーム形成に積極的でない国々に、その必要性を喚起させるような「説得 (suasion)」が必要であるとホリフィールドは主張する<sup>56</sup>。

このために、ホリフィールドは、複数の政策のリンケージこそが有効であるとする (Hollifield, 2000; 100-102)。つまり、説得のための手段として、開発援助と出入国管理政策、とりわけ途上国からの人の移動が極力最小限に収まるように途上国に出入国管理システムを修正させるという要請を組み合わせるといふ。しかしながら、途上国にとって、出移民数を減少させるように行政システムを整えることは、移民の海外送金を当てにすることができなくなるだけでなく、自発的に出国しようとする国民を引き止めるためのコストの増大にもつながる。従って、移民数削減を巡る二国間交渉は、EU の利益を生むことはあっても途上国の利益にはつながらない。むしろ、開発に欠けるコスト増を導く可能性がある。

ここでホリフィールドが考えるのは、開発援助を「移民数削減」という目的を達成するという条件をつけて行うという戦略である。単独の開発援助 (つまり条件付きでない開発援助) は、途上国にとって当然好ましいことである。しかし、援助国にとっては、それを通じて得られる利益は可変的である。これは、社会開発/経済援助の目的が、主に政治的な影響力の拡大であったり、人道的な配慮に基づく配慮であったり、援助の恩恵を受けるアクターが不明瞭なグローバル・イシューの解決であったりするため、政策を実施した結果得られる利益を等価交換の形で評価しにくいことに起因する。したがって、「移民数削減」という明示的な目標を提示し、そのために途上国が努力することを援助の条件とする方法がおそらく効果的であり、そのための最も効果的な手段として、国際機関や NGO 等を通じた「説得」の方法を採用することが望ましいという。

---

<sup>56</sup>「説得レジーム」について、ホリフィールドはマーティンの議論に基づいてこれを理解している (Martin, 1993)。また、ベッツ (Betts) はマーティンの議論に基づき難民保護レジームについて説明している。ベッツによる議論の評価は第 5 章で詳しく行う。

ホリフィールドが具体化した移民問題に関するイシュー・リンケージと、説得による交渉というアイデアは、当時既に欧米政策形成者たちや、ILO, IOM, UNHCR や関連 NGO に共有されはじめた「移民の替わりの援助 (aid in place of migration)」というアイデアを理論的に整理したものである<sup>57</sup>。また、IOM をはじめとする国際機関が近年共有しはじめている、「秩序ある人の移動 (orderly movement of people)」という規範は、本来、紛争や貧困を起因とする、人の移動に関わる新しい問題を人道的に対処するために、国際保護体制側が生み出したロジックであるが、これを越境移動者の受け入れ側の行為を正当化するアイデアとして転化する可能性をホリフィールドは見出したことになる<sup>58</sup>。

### 3-2. 国際社会の統合性

開発援助が出移民の削減につながるかという問題には明確な答えはない。そもそも、それは未来の問題である。同時に、人の越境移動という現象は、例えば環境のように科学的知識を駆使して説明しうる現象に比べて、はるかに説明しづらい。加えて、長期的な発展や安定化よりも、短期的な利益を求めるという途上国の行動も認められる。このような状況では、リンケージ戦略は実体として機能しないという悲観的な予測ができそうである。このことを、国際社会の統合性と階層性という観点から述べてみたい。

ブルが国際社会の存在を肯定したとき、彼の重要な問題提起のひとつは、国際社会が、その起源であるヨーロッパの国際関係だけでなく世界規模における国際関係においても存在するかどうかということであったように見受けられる (ブル, 2000: 378-379)。それは地理的な拡大の可能性についてだけでなく、連帯 (あるいは多元主義の克服) の前提となる社会的・文化的要素についての検討を要するものである。ブルは、ヨーロッパ文化圏ではない文化圏に属する新興国や途上国 (「第三世界」) の世界観をも積極的に包摂することこそが、秩序に基づく地球規模の社会の安定に寄与すると考えていた。しかしながら、実際の国際秩序の世界秩序化は、ブルが期待したようなヨーロッパ文明圏と非ヨーロッパ文明圏の間の対話プロセスによるものである

---

<sup>57</sup>「移民の替わりの援助 (aid in place of migration)」という言葉そのものをホリフィールドが使用しているわけではない。cf. ILO Office, 1994

<sup>58</sup>開発援助と移民 (emigration) 管理の関連について最初に言及した国際人道援助アクターは、UNDP であったとされている。移民の根源追求アプローチ (root-cause approach) という発想も、この文脈の上に生じた。国際的な人の移動管理に関する国際規範の創出と、地域のロジックへの浸透について触れた論文として、cf. 岡部, 2005.

とは必ずしもいえない。このことについて触れる前に、まずは、越境的な政治空間を包摂することが可能となるようなメカニズムについて検討してみたい。なぜなら、ヨーロッパ起源の秩序が地球規模での秩序になるためには規範の普及という行為が必要であり、それは当然に起こるプロセスではなく行為主体によってはじめて提供されうるものであるからだ。

さて、グローバル政治における規範の浸透を誰がどのように行っているかという問題を取り扱う際にひとつの参照となるのは、誰がグローバル政治への民主的責任 (**democratic accountability**) を負っているとみなされるのかという問題であるだろう。この問題は、モラヴチックが指摘するように「現代における主要課題」のひとつであるが、その「現代的」なるものの意味するところは、無政府状態における統制のあり方そのものについてというよりも、むしろ、ある一定の規範や価値観（ここでは民主主義）が世界の安定的統制のよりどころとして検討されている点だといえる (Moravcsik, 2004: 336)。

グラントとコヘインは、代表性という観点からこの問題を指摘する。ある行為主体が権力を持ち、それを行使することができるのは、その当該行為そのものについての正当性に加えて、その関係におけるすべての当事者による、権威の正当性についての一般的な承認が前提となる場合である (Grant and Keohane, 2005: 29)。これは、国内政治においては、選挙などによって選ばれた人や政党が主権を委任されるという、参加型また代表型の制度及びメカニズムの存在によって確認されうる。しかしながら、グローバル政治の舞台においては、当然のことながらそのような制度やメカニズムは存在しない。したがって、人々は景気が悪いからといって世界銀行や国際通貨基金の執行部役員のリコールをすることはできないし、紛争から逃れたいからといって国連事務総長選挙に直接投票することもできない。ヨーロッパでの地域統合に際し連邦主義者 (**federalist**) がかつて期待したような、トランスナショナルな共同体を越境的政治空間の要件とするような考え方は未だに非現実的である。それゆえに、少なくとも代表性の観点からは、規範の波及主体 (グラントとコヘインのいうところの **'power-wielder'**) が受容主体側からの権力行使への正当な委任を受けた主体であるとは説明されえない。

このように限界を示したうえで、グラントとコヘインは、グローバル政治における行為主体の説明責任は、明確に定義された「グローバルな公衆 (**'global public'**)」という存在に依存しないものとして捉えられるべきだと主張する (Grant and Keohane, 2005: 34)。つまり、世界中のすべての人々の直接参加や、すべての人々からの権力の明示的な委任という段階を前提としなくても、グローバル政治における民主的な説明責任の所在は看取できると

いうものである。彼らは、代表性に基づく民主的説明責任に代わるものとして、国際機関によるリーダーシップ、しばしばマルチラテラルな制度を通じた国家による国際機関への統制、法や市場への信任、国際機関相互の監視、そして、公衆からの評判（public reputation）という観点からの国際社会における評価といった多様なメカニズムを駆使することで、グローバル政治における説明責任を果たすことは可能であると述べる(Grant and Keohane, 2005: 36)。

これらの複数のメカニズムを組み合わせることで何が追求されるかといえば、それはグローバル政治をより良い方向に導こうとする意思であり、その拠りどころとなる規範の普遍性や正当性は肯定されている。そして、その規範の正当性は、国連憲章などの明示化された法規範だけでなく、社会的な価値観などによっても裏付けられうるとされる。この明示的な規範と黙示的な規範の共通点は、規範そのものの本質というよりも、むしろそれに基づく実践の評価に照らして（あるいは、実践によって生じ得る世界の改善を見越して）規範の正当性が図られるという考え方にある。この共通性への認識は重要である。なぜなら、グローバル政治における進歩が仮に目指されているとして、他方で、その進歩を目指すべく規範を掲げ、普及させることができるのは、ある一定の力を備えた行為主体であるからである。つまり、ある規範が普遍性を持つと認識されることと、それが政治的実践の場において適用されることは同義ではなく、さまざまな規範のなかでなぜ特定の規範が選択され、特定の対象（国、地域、人、イシュー等）に適用されるのかということを明らかにするためには、その適用を可能にする行為主体の力について考慮する必要がある。

一例として、NGO などによる社会的圧力の（しばしば意図せざる）乱用の可能性についての見解がある。グラントとコヘインは、石油大手シェルが所有する石油貯蔵ブイ「ブレント・スパー」の撤去計画に対して 1990 年代半ばにグリーンピースを中心に展開された大規模な抗議行動を例に挙げ、抗議の根拠のひとつとなった石油貯蔵量についてのグリーンピースの試算が実際のブイの中の貯蔵量よりも大幅に上回っていた事実が後日明るみに出たものの、一連の抗議活動の影響を受けたシェルは撤去計画の変更を余儀なくされただけでなく、国際的な信用回復のための多大なコストを払う犠牲を負ったと結論づけた (Grant and Keohane, 2005: 38)。

グリーンピースの例は、NGO が規範の創造主体だけでなく波及主体としても十分な力を備えていることを意味している。しかしそれだけではなく、規範の伝播のための NGO による一連の行動が、大企業の営利活動の行き過

ぎを抑えるという意味だけでなく、国際的な環境保全を達成するという目的に照らしてみても十分に正しい行動であったのかどうかという問題を含んでいる。環境を守るために結果として嘘の情報を流したという行為が、規範的な観点から正当な手段とみなされるのかという問題である。GrantとKeohaneは、説明責任という観点からこの問題を捉えた場合、第三者による「チェック・アンド・バランス」に相応するメカニズムとして、前述の多様なメカニズムを組み合わせたグローバル政治の統制が可能であるとみる。しかしながら、特定の規範を掲げた行為主体の行動が最適な結果を生むかどうかを図るには、行為主体間の力関係の計測だけでなく、その規範の受容が受容主体側の不必要な損失を伴わずに行われるかどうかという側面の推測も同時に行う必要があり、彼らが掲げる組み合わせの体系は、予見可能な安定的メカニズムとみなすにはさらに精緻化が必要である (Grant and Keohane, 2005: 40)。

他方で、規範の正当性を関係する主体間の相互作用の結果であると捉える考え方からすれば、行為主体間の摩擦や力の衝突は不可避なものとなる。しかしながら、実際にはそのような衝突の段階は当然視されず、良い規範への遵守が徹底されないという善悪の基準で判断されることが多い。この背景には、力の競合を不可能にするような構造的な差異が存在する。

### 3-3. 国際社会の階層性—規範の創造、波及、受容

世界における構造格差の例としてまず想起されるのは南北間の経済格差であるだろう。アジアやアフリカの多くの国々が抱える累積債務の問題は貿易によって解消することができず、その主な理由は先進国による搾取の構造にあるという指摘は、マルクス主義に基づくものであれ違うものであれ、今日の世界において未だ重要な指摘であるように思われる。他方で、今日では、越境的な取引の空間が発達した(あるいはグローバル化が厚みを増した)結果、途上国で起こる事象が、途上国自体の経済停滞や政治・社会不安などの悪循環を引き起こすにとどまらず先進国におけるセキュリティ上の問題を引き起こしている。大気汚染や海洋汚染など、越境的な自然環境に起因する国際公共財としての環境をどのように共同で保護するかという問題、爆発的な人口増の結果、生まれた国で生活できなくなった人々が様々な媒介を通じて先進国へ移動し、定住を求めるといった現象などはその端的な例である。また、紛争やテロリズムの対象が、近隣の途上国やその国民だけでなく欧米諸国や日本など先進国やその国民、また国際機関やその職員にまで向けられるようになっている。これらの多くの現代的課題への対応のあり方として、

EUや加盟国は「規範に基づく統治」を模索しているように見受けられる。

このことは、規範の波及が、特にその実効性において何らかの力を伴うものであるという観点と関わっている。これは、覇権国や覇権的な力の存在との関連において特にリアリストからなされている指摘とも重なり合う（ブル, 2000: xi）。ブザンはこの点を問題視する。ブザンは、ヨーロッパ的価値観に基づく規範がグローバルな規模における普遍的規範と同一視されるに至った現状においては、グローバル社会の下位レベルにおける多様な発展が、相対的ではなく絶対的な優劣の基準に沿って評価される可能性が高いことを懸念する。つまり、それらの多様な発展は、ともすると、「ヨーロッパ＝普遍」的規範との不和を生じさせるもの、グローバルな規模における国際社会の発展を腐敗させるもの、対立を引き起こす可能性があるものとして理解されうる（Buzan, 2004: 17）。また、とりわけ個人に対する取り扱いに関しては、一元的な規範を擁するアプローチや政治思想に根付く議論が引き起こされる。そのような議論においては、世界規模のシステムの理念的な基底は、それが自然法を起源とするものであれプラグマティックな根拠づけによるものであれ、人権を下支えする原則は普遍的でなければならないというものになる（Buzan, 2004: 17）。さらにブザンの主張を敷衍すれば、越境的な取り引きにおいて齟齬が生じた場合、しばしば第三者的な機関としての国際機関による仲裁が行われるが、その裁定の基準となるのは先進国、あるいは「ヨーロッパ的」な起源を持つ基準である場合が多く、たとえ途上国の便益を図るための規範が存在しても、それは、途上国が十分に発展するための「暫定措置」とみなされる。

秩序や規範の普遍性と力との関係は、明示的に観察できる場合とそうでない場合とがある。前者は、冷戦後の世界における米国の対外関係の構築がしばしば帝国というモチーフで描かれる場合などに特に浮き彫りにされる。また、旧宗主国と旧植民地間、先進国と発展途上国間の構造的な関係を国際連携の枠組みの中に見出す考察の中にも頻繁に見受けられる（Hurrell, 2005: 33-58）。

他方で、このような力関係が明示的には提示されない場合もある。これは、ときとして間主観性の再検討を要する複雑な問題となりうる。なぜなら、一般に普遍性を十分備えていると考えられている規範の普及が、全世界に同様の効果を及ぼさないことがあるからである。自由主義、民主化を条件とする途上国支援は、必ずしも支援先の経済成長や政治的安定をもたらしたわけではなかった。また、民族自決や法の支配、人権の尊重を全うするための紛争への介入がさらなる衝突や対立の引き金となることもあった。このことは、

これまで一般的には、普遍的なものとされる規範の受容側の体制の問題として説明されてきた。そのような説明の根底には、「世界に波及する（ヨーロッパ発祥の）規範は十分に普遍的であり、それは平和と安定、成長を促す媒体であるはずである。したがって、それらの規範の波及の結果、ある国や地域に不具合が生じたのであれば、それはその国や地域が責められるべき問題である」という発想があった。

このような発想の多くは、しばしば、特定の国家だけでなく、国連をはじめとする非国家主体が提唱するグッド・ガバナンスの実践において、また、民主主義の世界規模への伝播の可能性についての思想的な論争の中に看取される<sup>59</sup>。ここで問題となるのは、世界規模に一定の規範が通用するという指摘そのものではなく、そこで適用されうる規範の性質や機能についての検討がほとんどなされていないということである。

今日先進国が展開しようとしている「規範に基づく統治」に対して、その受容主体側が対抗しうる力は極めて小さい。なぜなら、先進国が掲げる規範は、受容を期待されている側にとっても絶対的な基準であるからだ。非欧米世界は、民主主義、（経済的）自由、法の支配、人権尊重などを達成することに欧米諸国が見出す倫理的価値を真っ向から否定するような代替的価値観を提示することに成功していない。普遍性に代わるものとしての多元性は見出されていない。欧米流ではない独自の成長モデルがあるという主張でさえ、民主主義や人権尊重という言葉をもそもそも使用している時点ですでに、ヨーロッパ起源の秩序や規範から離れたものではありえないのである。例えば、アフリカ諸国が目指しているのは民主的な政治体制や自由貿易を通じた国家の発展とその結果としての国民の福利厚生である。アフリカの多くの国において、地元の NGO が政府と対抗するのではなく、政府を支援する組織としての存在意義を見出しているのはこのためである（Armstrong et al, 2011: 148-162）。むしろ、非ヨーロッパ世界において存在している多元性は、ブルの示すところのヨーロッパ的秩序の中にある。つまり、今日一体化する世界においては、既存のヨーロッパ発祥の秩序に拮抗する、あるいは代替するものとしての価値としてではなく、既存の秩序に常に拘束されないための選択肢として多元性が生き延びている。

このような理解は、規範を遵守しないことをどのように捉えるかという観点から浮き彫りになるものである。出入国管理を例に取り上げてみよう。多

---

<sup>59</sup>この点は、グローバルな規模における立憲主義（Global Constitutionalist）の立場をとる論及においてとりわけ顕著である。例えば、Klabbers, Peters and Ulfstein, 2011 等。

くの途上国出身者の移住目的先とされている欧米諸国は、「健全」な出入国管理こそが一体化する世界における移民問題の解決につながるとして、途上国における出入国管理体制の充実を求めている。途上国側の対応は、出入国管理の健全化は図られなければならないが、その充実のための資源が不足しているというものである。つまり、規範を遵守しないのではなく、遵守する能力が不足しているという回答である。

このような「能力不足」への対応としてグローバル・ガバナンスの存在意義が図られるわけであるが、そのような「能力不足」についての一元的な理解が、グローバル・ガバナンスの試みを形骸化させる危険性もある。なぜなら、取り決めは概して条約や了解覚書(MOU)などの形を取ることが多く、それらは、当事国の国内法制化へのプロセスを監視するまでの拘束力を持ち得ない。また、国際 NGO などによる提言も実効性に乏しい。

同時に、能力不足であるはずの途上国は、欧米先進国に比べて、個人が公的な市民権をはるかに獲得しやすい国々でもある。たとえば、アフガニスタン出身者は、米国でグリーンカードを取得するよりもはるかに簡単にパキスタン政府が発行するパスポートを取得しやすい。この背景には、国籍を取得すること、あるいはそれに準じた市民権を獲得することについての、欧米世界の価値観とは大きく異なる価値観がある。しかしながら、国籍や市民権を獲得する手続きや、獲得の結果としての個人の属性や権利についての対外的認知は、欧米世界との「共通の利益」や「共通の価値」に基づく秩序を踏まえたものとなる。前述の例に敷衍するならば、当該アフガニスタン出身者は、自身がアフガニスタンの国籍を保持したままであるよりも、パキスタンやインド、マレーシアの国籍を取得した方が欧米世界との接触が容易になることを知っている。彼にとっては、国籍変更は目的ではなく、手段にすぎない。

多元性を通じた普遍性の選択は、個人だけでなく国家の行為にも見出される。例えば、アフリカ諸国には地元根付く組織、国際的な組織を含め多くの NGO が存在する。アフリカ諸国における NGO の研究における批判の多くは、「NGO=市民社会」は政府に対抗するアクターであるという前提においてなされており、それはアフリカにおける NGO の活動の実質を説明するためには適切でないという指摘がある (Armstrong et al. 2011: 148-150)。つまり、NGO は政府に対抗する存在としてだけでなく、政府の活動を支援したり補助したりする存在、欧米の価値観を普及させる存在など多様な役割の総体として把握されるべきだという考え方である。

## 小括

境界形成という視点で EU の出入国管理面での国際連携を捉えたとき、そこに見出されうるのは、域外世界に向けた EU の影響力の限界である。ヨーロッパ発祥の規範や価値は、地球規模に浸透しつつも、却ってそのことが、EU に不利益を生じさせる原因となってしまっている。つまり、人々が自由に越境移動をする権利、帰国しない権利が、EU 加盟国にとって支障をきたすひとつの要因となってしまっているということである。

さらに、EU は政策リンケージ戦略を通じて複合型レジームの形成を試みるものの、それは目下成功していない。しかしながら、EU 内部での政策形成の蓄積を追ってみると、EU はこの戦略を放棄するどころか、ますます緻密な戦略形成に傾倒している。それはいったいなぜなのか？そして、そのような EU の行為をどのように説明できるだろうか？

### 第3章 シェンゲン規範の生成—国境管理規範をめぐる国際関係

#### 第1節 国境管理の国際連携の背景—ヨーロッパの場合

##### 1-1. はじめに

第1章、第2章での理論的考察を踏まえ、そこから導き出された疑問に答えるのが、第3章から第5章までの実証分析である。まず、第3章では、1985年に独仏ベネルクス（5カ国）間で締結されたシェンゲン協定（Schengen Agreement）が、人の越境移動に関する欧州統合を決定づけるような政治空間の規範的支柱（ここでは「シェンゲン規範」とする）となっていくプロセスを説明する。特に、シェンゲン規範が制度として確立していくときの、規範の内実の変化に伴って関与するアクターも変化していく様相を描き出すことが、本章の狙いである。

第1節では、シェンゲン規範が「選ばれた」規範であるという点に着目する<sup>60</sup>。シェンゲン規範についての議論は決して目新しいものではない<sup>61</sup>。そして、多くは、この規範を、ヒト（や資本、財、サービス）のもっぱら違法な流入（流出）形態に対応するための出入国管理分野における国際連携を支えるものとして説明しようとする。確かに、現行の関連二次法や法の執行体系のみならず、欧州委員会、理事会、欧州議会等が構成する立法ネットワークの形態という側面からみても、主たる行為主体は内務（法務）、警察当局

---

<sup>60</sup> 規範(norm)とは、一般的には人々のものの見方や考え方を規定する概念上の枠組みを指すと考えられる（社会規範により密接にかかわる）。また、狭義では、特定の状況下における人間行動への指標である（法規範により密接にかかわる）。本論では、広義であれ狭義であれ規範が多数存在するとの前提に基づき、その中で特定のものが制度形成の概念上の支柱とされるようになっていくプロセスに着目するものである。ここでは、規範は自然に発生するもの、あるいは人々に共有されているものとして観察されない。むしろ、本論は、特定のアクターが特定の要件のもとに、現前にある複数の規範の中から特定の規範を選び出すという、規範の定着とアクターとの関係に着目する。

<sup>61</sup> コメンタールの類は言うまでもないが、論考も数多く存在する。包括的な論及の代表的な著作として、Bigo, 1996; Bigo and Guild, 2005; Zaiotti, 2011等。国内では包括的な研究は未だほとんど見受けられないが、人の移動分野の欧州統合研究の一部としての論考は存在する（代表的なものに、本田, 1997等）。しかし、多くは政策内容を紹介する程度のもにとどまる。とりわけ、シェンゲン協定を無批判にテロ対策や不法移民対策と同義に取り扱う文献が多く、欧州統合がなぜその分野における加盟国間協力をはじめなければならなかったのかという点についての言及が欠落しているため、結果として、論考としての性質を伴わないものとなっている。本田論文はその数少ない例外である。

であり、シェンゲン規範が域内治安維持のための規範であるという認識自体に誤りはない<sup>62</sup>。

しかしながら、そのような実態は、「シェンゲン規範がその設立当初から域内治安維持を目的として志向された」という類の理解を当然に導くものではない。なぜ、欧州共同体の加盟国は、欧州統合というプロジェクトを通じて不法移民やマネー・ロンダリング、麻薬などの密輸やテロリズムへの対策をわざわざ複数の国家間で連携して行うという決定を下したのか。この点について説明がなされている文献はほとんどない。さらにいえば、多くの記述は、治安維持達成に向けた合目的な統合が、あたかもシェンゲン規範の暗黙の前提とされているかのような誤解を招くものである。そもそも、内務政策分野の統合を政治統合であると捉えるならば、なぜこのような早い時期にそれが実現されたと仮定できるのだろうか。既に1962年の時点で政治統合構想である「フーシェ・プラン」が決裂し、また、1970年代にポンピドゥーが提唱した欧州版インターポール構想がその実現に至るまで実に20年余の年月を要したことを照らし合わせると、1985年の段階において、シェンゲン協定が内務政策統合のための規範として締結され、それが後に内務分野における欧州統合の規範的支柱となったという説明は十分に説得的であるとは言い難い。つまり、参加国が政治統合や安全保障共同体の早期達成を回避したために経済統合による迂回戦略が志向されたはずの欧州統合において、そのプロセスと逆行するような内務政策分野の統合の道筋は到底想定され得ないのである。

また、1980年代当時既にアフリカやアジア諸国からの難民申請者の急増や、域内に長期滞在するトルコ人などの外国人労働者の存在を社会問題として抱えていた主要西欧諸国が、国家主権の一部である出入国管理権限を移譲するに至っては、極めて重大な政治的決断がなされたはずである。仮に欧州

---

<sup>62</sup> 2000年以降は、EUの人の出入国管理を内務政策としてだけでなく外交政策としても取り扱う傾向が顕著になった。また、共通難民政策に象徴されるように、人の往来を許可する基準を定めるという意味での狭義の出入国管理分野の加盟国間連携がひとまず達成され、移動者（「事実上の移民」）の社会統合の問題に議論の焦点が移ってきている。これらの動きに伴って主に立法や行政にかかわる行為主体が多様化し、2013年現在ではEUの「外務省」に相当するEEASや、雇用・労働関係当局の関与が高まっている。また、とりわけ立法段階における雇用者組合や労組（ETUC）などの民間団体との接触も以前に比べて顕著になってきている。ただし、主たる行為主体は依然として内務及び警察関係当局である。外交政策としての出入国管理について、「移民外交(Migration Diplomacy)」という概念を用いて論じた文献として、岡部、2005。

統合が緊密な国際協力体制を目指すものであるとの合意がなされていたとして、そのことが即座に（隣接）国境での検問の撤廃という決定に結びつくだろうか。

ここで参照されるべきは、シェンゲン規範の開放的意味である。シェンゲン規範は、ヒト・モノ・カネ・サービスの自由移動を可能にするために、締約国間の隣接国境における検問手続きを撤廃する規範でもある。即ち、シェンゲン規範は一方ではリベラルな価値観に基づく欧州単一市場政策の補完措置であるともいえる。

しかしながら、自由移動のために国境での検問が廃止されなければならないということはない。人の自由な越境移動をはかるための方法は、検問手続きの撤廃に限らず、複数存在する。このことは、自由貿易促進のために自由貿易圏の設立、関税同盟の結成、非関税障壁の除去を目的とする単一市場の創設などといった多様な政策があるのと同様である。人の越境移動管理の政策領域における欧州統合を実現させるためにシェンゲン規範が是が非でも必要だということにはなかった。実際に、イギリスとアイルランドは国境での検問手続きを未だに撤廃していないが、欧州連合（EU）域内での人の自由移動をむしろ推進する立場をとっている<sup>63</sup>。

反対に、隣接国境における検問手続の撤廃は、当然に域内の人の自由移動を促進させるという結果を導くわけでもない。実際に、域内における検問の撤廃が実施された 1990 年代前半から半ばを前後して、自由移動の権利を持つ人（すなわち EU 加盟国の国籍を持つ人）の移動が活発化したかという

---

<sup>63</sup>両国は、1990 年に改訂されたシェンゲン実施条約関連法規の総体（「シェンゲン・アキ」と呼ばれる）に加盟していない（いわゆる「適用除外(opt-out)」という扱いである）。しかしながら、アムステルダム条約附属議定書により、理事会における（当該国を含めた）全会一致による承認を受けて、シェンゲン・アキの一部及びすべてに参加することが許されている。また、デンマークは、「シェンゲン・アキ」に参加しているが、EC 条約第 IV 編の下、関連法規を国内で実施するかどうかの判断を自国のみで決定することができる。現在、隣接国境における検問手続きを廃止している国々（いわゆる「シェンゲン・エリア」）は、EU 加盟国では仏、独、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、オーストリア、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、チェコ、ラトヴィア、エストニア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロヴェニア、スロヴァキアの 23 カ国、EU 加盟国以外ではノルウェー、アイスランド、スイス、リヒテンシュタインの 4 カ国である。ブルガリア、ルーマニア、キプロス、クロアチアは「シェンゲン・アキ」の遵守を義務付けられているが、出入国管理関連制度の整備不足のため、2013 年 9 月現在、検問撤廃を実施するに至っていない。

と、それほどでもないことはこれまで広く指摘されている。限られたデータではあるが、【表 2：EU15 か国内の年間人口移動統計】に照らし合わせても、例えば、デンマーク、ドイツ、ポルトガルでは 1995 年を境に移動者数が減少し、またスウェーデンは同時期の移動者数がほぼ横ばいであるなど、目立った変化はみられない。

このように、域内での国境における検問撤廃が人の自由移動の促進に直結する、また、人の自由移動のために国境での検問撤廃が絶対に必要だという筋書きは不適切であることが分かる。そうであるならば、国境での検問撤廃という行為と、人の自由移動の活発化という現象との間に有意義な関連を見出す視角が、なぜ、どのようにして生まれたのかということをも明らかにすることは、検討に十分に値すると考えられる。

すなわち、域内での検問撤廃を目的とするシェンゲン規範が現在の EU を支える法秩序のひとつとなっていることは、欧州統合において当然に想定されるはずのことというわけではない。

【表 2：EU15 か国内の年間人口移動統計】<sup>64</sup>

年	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
オーストリア	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	11.4	11.5	12	13.3	13.5
ベルギー	..	..	..	19.8	22.5	24.6	24.8	27.1	26.4	27	26.6	28.7	27.6	50.7	28	29.6
デンマーク	..	..	..	..	..	2.32	2.57	2.69	3.02	3.7	4.43	3.93	4.95	5.13	..	..
フィンランド	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1.38	1.57	1.52	1.74
フランス	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ドイツ	..	..	..	140	142	140	147	141	137	156	177	172	151	136	137	133
ギリシャ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
アイルランド	..	..	..	..	..	..	..	..	..	9.6	9	13.3	13.9	14.7	15.1	16.6
イタリア	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ルクセンブルグ	..	..	..	6.99	6.94	7.56	7.8	7.08	7.07	7.15	7.1	..	..	..	..	8.53
オランダ	..	..	..	15.6	15.7	18.6	20.8	22.3	19.7	16	14.8	19.2	20.3	19.9	20.4	22.1
ポルトガル	..	..	..	..	..	..	..	1.53	1.77	2.28	2.38	1.91	1.94	2.89	4.39	4.58
スペイン	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	22.2	32.1	40.5
スウェーデン	..	..	..	10.6	11.6	10.2	7.17	6.14	5.8	6.97	7.86	7.93	7.12	8.35	8.84	10.8
英国	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	62	69.6	59.4

(単位:千人)

(OECD統計(International Migration Database, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>)より)

このように考えると、シェンゲン規範が内務政策分野における欧州統合の基幹的役割を担うようになったのは、欧州統合の進展において当然に想定されたというのではなく、いくつかの可能性の中から選択された結果だということができる。つまり、「選ばれた規範」としてシェンゲン規範を捉える

<sup>64</sup> EU15 か国（東方拡大前の加盟国）出身者が 1 年間で他の EU15 か国に移動した件数を表にしたもの。空欄はデータ入手が不可能であったことを示す。移民に関する統計上の分析が困難であるひとつの大きな理由は、公の機関による統計データの計測がなされていないか、あるいは公表されていないかのどちらかに依拠することが多い。

ことこそが、本節で掲げる視点である。

シェンゲン規範はなぜ志向されたのか、どのようにして「選ばれた」のか。その選択にはどのような加盟国間の思惑が関与していたのか。とりわけ欧州統合との兼ね合いにおいて、当時の EC 加盟国はシェンゲン規範にどのような役割を期待したのか。そして、シェンゲン規範とは欧州共同体にとってどのような意味を持つものとなったのか。これらの問題への回答を試みるのが、本節の目的である。

特に、最後の点に関しては、シェンゲン規範に備わる二面性についての検討が必要である。シェンゲン規範は、締約国間において隣接する国境での検問撤廃という意味では「国境の開放」のための規範であるが、反対に、シェンゲン加盟国と非加盟国を分かちつければ外圍国境を共同で管理するという意味においては「国境の閉鎖」という側面を併せ持つ。この開放と閉鎖の調整を、グローバル化が進む現代の国際関係における国家主権の相対化の一例とみなしうるのか、それとも、それとは一線を画すような、おそらく地域統合に特有の国境の再定義に結びつくものとなるのかについての初期的な展望を示すことが本節の趣旨である。

## 1-2. 「共同市場」構想と加盟国の労働事情

欧州統合を巡る政治的文脈において、国境の共同管理は域内における関税障壁の除去をその出発点とした。第二次大戦後直後、欧州統合の進展に積極的な気運が漂う中で、その最初のけん引役として「共同市場 (Common Market)」の概念が登場した<sup>65</sup>。ここでは、検問撤廃を目的とするシェンゲン

---

<sup>65</sup> 「共同市場 (Common Market)」は、経済統合の一段階を説明する用語のひとつではあるが、その定義は必ずしも統一されているわけではない。欧州統合を語る際に最も汎用されている国際経済学者 B. バラッサの理論に基づくと、「共同市場」という概念は、「自由貿易地域 (FTA)」「関税同盟 (Customs Union)」に続く三段階目の経済統合の形となる。彼の分類に基づくと、FTA と関税同盟を分かちつ Faktoren は、(対外) 貿易政策策定の際の自由度の有無 (前者は FTA、後者は関税同盟) であり、また、共同市場と関税同盟を分かちつ Faktoren は、要素の自由移動の有無 (前者が共同市場、後者は関税同盟) である。バラッサによると、共同市場とは、域内関税の撤廃及び数量制限、域外共通関税の設定などを経て貿易上の自由なコントロールができなくなった空間内において、さらに、ヒト、モノ、カネ、サービスの移動の制限も撤廃される統合の形態を指す (cf. Balassa, 1961)。また、バラッサは、共同市場より一段階進んだ経済統合の形として「経済同盟 (Economic Union)」の概念を置くが、これは、共同市場を基礎としつつ、経済政策の調和が進む状態であると定義している。これに対して、法学者の庄司は、EU 法の規定に基づき、「共同市場」を「域内市場 (internal market)」との対比において

規範が生まれる前の段階で、どのような欧州統合のモデルが模索されていたのかを概観する。

「共同市場」という言葉は、1951年の欧州石炭鉄鋼共同体（European Coal and Steel Community: ECSC）設立条約（通称「パリ条約」）に記される形ではじめて欧州統合の公式な舞台に登場した。このときには、詳細な、かつ締約国の合意を得た、ある種固定された定義が付与されていたわけではない<sup>66</sup>。しかし、単なる資源の共有や漠然とした市場の開放という考えにとどまらず、付随する政策の各国間での調整や、関税、非関税障壁の漸次的な除去をも含めた市場の共同化を実現させようとする提案をどこまで野心的に欧州統合の目標として認めるか、という議論そのものは、ECSC設立を待つまでもなく、既に1940年代後半において早くも生まれていた<sup>67</sup>。そして、ECSC設立

---

位置付ける。即ち、「共同市場」は「域内市場」よりも広い概念とされ、「域内市場」がヒト、モノ、カネ、サービスの自由移動を保障する概念であるのに対して、「共同市場」は、「域内市場」を包含しつつ、これを補強するものとして、経済政策の加盟国間調整や、競争法の整備を可能にする統合状態を表す概念であるとする（cf. 庄司, 2003）。

翻って、欧州統合過程の諸段階における政治上の議論を追うにあたっては、「一次資源を共同で管理する」という意味から、バラッサのいう「経済同盟」に近い形態に至るさまざまな統合の形態を「共同市場」と称する言説が不規則に登場する。また、その逆に、上記経済学的に示すところの「共同市場」が別のタームで説明されていることもある。このような政治的な議論の多くは、欧州統合のあり方をめぐる各国間のイデオロギー上の論争や主導権をめぐる政治上の争いを反映するものであり、「共同市場」という言葉の使用（または不用）はそのような政治的文脈の一つの顕現と捉えることができる。

もっとも、本論において「共同市場」の概念が重要となるのは、ヒトの自由移動との関連においてである。したがって、本論では、原則として、バラッサの分類に近いものとして「共同市場」を捉えることとする。つまり、域内（単一）市場と共同市場とのEU法上の区分はここでは考慮しない。一方で、単一欧州市場（SEM）の概念が普及した後には、欧州政治上において「共同市場」が域内（単一）市場を補強するための概念として（つまり、庄司が示すEU規定に則った概念として）多用されるようになってくるが、このあたりの変化の諸側面については本論での考察の範囲外とし、特に取りあげないものとする。

<sup>66</sup> ECSC設立の経緯と共同市場設立に向けた具体的な計画との関連について、島田, 2001。また、ECSC設立過程を前後した欧州統合のあり方をめぐる主要国間の攻防について、細谷, 2001。

<sup>67</sup> “Frankreich schlägt vor: Schaffung einer Europäischen Zollunion: als einzige Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Kontinents“, *Luxemburger Wort*. 16.08.1947, No 228/229; 100e année, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe ([http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/5fb1f834-b99c-4cb8-9196-698ed8f468f1/publishable\\_de.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/5fb1f834-b99c-4cb8-9196-698ed8f468f1/publishable_de.pdf)).

の際には、石炭や鉄鋼業などの一部のセクターに限った一次資源の共同利用や貿易コストの撤廃にとどまらず、その周辺産業となるような運輸サービスにかかる障壁の撤廃など、将来的な生産要素の自由移動促進を目的とした案が練られていた。ここでは、「何が実現されたか」ということよりもむしろ、「何が目標とされていたか」ということが注目に値する。つまり、この時期に実際に展開されたのは関税同盟には程遠い市場統合のごく初期の段階ではあったが、当時既に関税同盟の達成に向けた目標を掲げることが検討されていたことが、後の欧州統合の方向性を定めるひとつの大きなきっかけとなったという意味において重要であると考えられるのである。

このことを、当時の欧州統合に際しての指導者の意図が純粋な経済統合であったと捉えるのは、必ずしもあたらないであろう。それというのは、「共同市場」は、その効用や必然性、また将来における実現可能性などについての経済学的な試算をそれほど決定的な根拠として必要としないままに、しかもその定義が曖昧なままに欧州統合のアジェンダとなったからである。何らかの経済統合の形態を欧州の経済的安定や発展のために有功に役立てようという積極的な推進ムードがあったにせよ、「共同市場」がそのために必要かどうか、あるいはどの程度欧州を成功に導くか、という点については、少なくとも協議の初期の段階においては当事国の間で必ずしも見解が一致していたわけではなかった。実際に、当時、欧州が統合に際して選択する経済統合の道は複数あったからである。

少なくとも純粋な経済学的観点からは、関税同盟を通じた共同市場の創設に限らずとも、多角決済システムに促進された自由貿易圏の構築にとどまっても何ら問題はなかった (Gordon, 1961)。それにも拘らず積極的に「共同市場」創設という目標が選ばれるに至る道筋は、経済の理論に基づくメカニズムというよりも、むしろ政治的文脈の上に見出せるのである。

この時期の「共同市場」の希求は、政治的な文脈においては超国家制度の欧州への取り込みという思惑と結びついていた。ときの仏外相であったロベール・シューマンにとって、『欧州』という枠組み「即ち超国家的な欧州統合という形態は、「ドイツ問題」即ち欧州におけるドイツの（軍事上の）脅威を決定的に弱体化する有効な手段であった (細谷, 2001: 38)。

何らかの超国家的な政体の存在が「ドイツ問題」を平和裏に導くという理念は（当時西ドイツを含む）欧州主要国に共有されたものの、あまりに急進的な欧州の超国家化は、外交の側面からではなくむしろ内政の側面から打撃を被ることとなった。多分に理想的で、かつ統合欧州の主導的役割を狙ったとされるジャン・モネの思惑が、欧州防衛共同体 (European Defence

Community: EDC) や欧州政治共同体 (European Political Community: EPC) 構想のフランス国民議会からの拒絶という事態によって頓挫したことは周知のとおりである。

ECSC の設立後欧州経済共同体(European Economic Community: EEC)の発足に至るまでの期間 (1950～1957 年) は、欧州の安定に向けた路線が内外の様々な影響を極めて敏感に受けた、混乱の時期でもあった。

混乱を招いたひとつの要因は、上記の欧州政治統合計画が頓挫したことにより宙に浮いた状態となった「ドイツ問題」の解決を図る欧州各国や米国などの間の外交上の交錯によるものであった。また、もうひとつは、欧州統合を象徴する機関や制度のけん引役、より厳密には主導的役割をめぐる欧州各国の攻防であった。

この点に関して、初期の欧州統合が進展する過程において米国の関与を重視する立場は、経済面での再建プログラムと西側陣営の一員としての欧州の政治的安定との関連を強調する。確かに、当時、米国と欧州各国が共有していた安全保障上の問題は、政治面での「大西洋の枠組みの安定性そのもの」であり、そのためのシステムの確立を最優先課題と考える点でも両者は一致していた。英仏だけでなくベネルクス三国にとっても、ドイツの西欧への平和的取り込みは肝要であったし、米国は欧州が自助努力によって再建することが、できるだけ早い自国の負担の軽減につながると考えていた (ウォーレス, 1993: 134)。いずれの見地においても、この時期を境にドイツの不安定性が増すという事態は望ましいことではなかった。

第二次大戦直後に欧州の復興を目標に掲げる地域機構が数多く誕生したことを受け、1950 年代前半には、それらの国際 (地域) 機構が欧州統合にどのようにかかわることが望ましいかという議論が高まった。この時期は欧州統合史において「組織的真空 (organizational vacuum)」と揶揄されたが、このことは、1950 年代初期にシューマン・プランの方針を受け継いだ ECSC が誕生したものの、その後すぐにその限界が露呈したことに依拠している。また、前述の通りジャン・モネが推し進めた政治・軍事上の協力に向けた計画が頓挫する中で、(西) 欧の政治的安定を請け負う機構的枠組みをどこに求めるべきか、という課題について、欧州各国のリーダーたちが相次いで提案しはじめたのも、この時期であった。

欧州の指導者たちは、大西洋同盟 (Western European Union: WEU) そして 1950 年以降は北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO)、ヨーロッパ経済協力機構 (Organization for European Economic Cooperation: OEEC) やヨーロッパ評議会 (Council of Europe: CE)、また国連経済社会理

事会の下に設置された欧州経済委員会（Economic Commission for Europe: ECE）など、関連する複数の機関を通じた欧州統合の進展の可能性を考えた。しかし、欧州統合の当事者たちは、これらの国際機構を介した統合という選択を結果的には避ける方向に動いた。

この原因のひとつは、それぞれの国際機構を通じて加盟国が意図する目的の違いにあったと考えられるだろう。例えば、OEECとの関連について、次のようなことが看取できる。OEECは、欧州決済同盟(European Payments Union: EPU)を通じた多角決済方式等によって多国間ベースにおける欧州各国間の貿易自由化やその活性化に貢献することで、確かに欧州経済の復興に一定の役割を果たした。そして、この経済協力組織を東側陣営に対する安全保障上の布石にすることを狙う米国の意図も反映して、設立当初は、後の欧州統合の筋道を築く推進的役割を担わせるべきだとする考えすら生まれていた<sup>68</sup>。しかし、欧州統合推進を特徴付けるイデオロギーに関してOEEC内部での対立が生じたことで、OEECと後のEECとを結び付けようとする考え方は影を潜めることとなった。意見の対立は、連邦体に近づけることで欧州統合の進展を図ろうとする側と、そのような密度の高い欧州統合の枠組みにとらわれない形での自国の経済発展を目指す側の間に起こった。前者は、後にEECの原加盟国となったベネルクス三国にドイツ、フランス、イタリアを加えた6カ国であり、後者はイギリスをはじめとする、後に欧州自由貿易連合(European Free Trade Association: EFTA)加盟国となる国々であった。とりわけ、イギリスは、旧植民地(コモンウェルス)との関係から、貿易に関する自由な政策決定が拘束されるような経済統合を望んではいなかった。実際、後のEEC原加盟国が、OEEC内でひとつの際立ったグループを形成している状態を、イギリスはあまり歓迎しなかったと言われている。

そして、関税同盟、つまり域外への共通関税の設定を基点とする国家間の経済統合の進展を目指すEECが誕生し、これがECSCに替わる欧州統合の母体として確立していくこととなる段取りが整う一方で、イギリスはこの統合に参加するきっかけをついに最後まで掴めなかった(Burgess and Edwards, 1988)。その結果、イギリスは旧植民地との貿易から受ける恩恵を生かした多国間連携の枠組みを推し進めるために(主に工業製品に特化した)自由貿易圏の確立を提唱し、ひいてはEFTAを形成するに至ったことは、後に明ら

---

<sup>68</sup> 1948年10月、当時イタリア外相であったスフォルツァがこの構想を表明したとされる。また、この意向はその後フランス政府にも受け継がれた。cf. "Organization for European Economic Cooperation," *International Organization*, vol.3, no.1, Feb. 1949: 189.

かになったとおりである。

この時期は、ECSC から EEC の設立に至る時期は、当時の欧州統合の主導者たちが、統合の道筋を模索する中で公式の政治統合をひとたび断念し、経済統合を契機として「機能的」に政治統合が進むような方向性を現実的と考えるようになった時期とほぼ符合する。EEC 原加盟国が推し進めた「小規模」で、より緊密な統合という路線は、欧州の安定性の確保への最短の近道と米国に理解され、その支持を取り付けることに成功した。ここに、NATO でも OEEC でも、さらに CE でもない機構を中心とする欧州統合の道筋が確立され、それを象徴するものとして「共同市場」の創設が高らかに掲げられた。つまり、「共同市場」は、欧州が米国の後押しを受けながら政治統合を進めるために欠くことのできない政治的な要素となったのである。

この「共同市場」という政治的概念が明確な達成目標の確定を求められることなく遂行されようとしてきた背景には、以上のように、この概念の安全保障面における意義が重視されていたことが大きく影響を与えていたと考えられる。他方で、より経済社会的な次元においては、国際貿易が自由化に向かう流れの中で、米国と競争するためにはまず市場規模を拡大することが不可欠だ、という信条が共有されていたのも事実であった。

「共同市場」構想から引き継がれた単一欧州市場 (Single European Market: SEM. 以後「単一市場」) を創設するにあたって目標とされたのは、ヒト、モノ、カネ、サービスが域内を自由移動できるような空間の達成であった。欧州統合の当時国は、単一市場を媒介として自国の (政治) 経済が安定することを望んでいたが、その一方で、そのための手段となる単一市場というのは、国境の開放や、開放を通じた漸次的な超国家次元への政体の移行の可能性を含む概念でもあった。特に、本論との関係においては、なぜ欧州統合においてヒト、モノ (やサービス) だけでなく、ヒトの自由移動まで希求されなければならなかったのか、ということをも明らかにする必要がある。

「共同市場」構想が ECSC 設立時にアジェンダとなった当時、経済統合のあり方に関して欧州当事国間で議論が交わされたことは前述した。もっとも、この折には、先に述べたような「ハイ・ポリティクス」の文脈上における議論だけではなく、その当時の欧州 6 カ国がそれぞれ抱えていた社会経済的な事情を反映した話し合いもなされていた。6 カ国は、自由貿易圏にとどまらずに関税同盟を結成することには概ね合意したものの、そこで追求されるべき個々の障壁の除去という目標に関してより深く討議することになったのである。

一般に、関税同盟の成立において必要とされる合意事項には、域内関税の

撤廃や共通域外関税率の設定などいわゆる関税障壁の撤廃と、輸入時の数量規制や決済に関する取り決めなどの非関税障壁の撤廃とがある。この種の関税、非関税障壁の撤廃を通じて関税同盟を追求しようとしていた国際組織は、実は欧州共同体（ECSC や EEC）に限らなかった<sup>69</sup>。しかし、非関税障壁に関して、上に限らず域内での資本や財、労働力など、いわゆる生産要素の自由移動まで追求したのが欧州共同体であり、この点が他と一線を画す経済統合とされた所以であった（Bertrand, 1956: 559-560）。

なぜ労働力（人）の移動がアジェンダとされたのか。その背景には、当時の欧州（6カ国）内における多様な労働事情が存在した。とりわけ、労働需要が供給を辛うじて上回る状況にあった独仏やベネルクスに対して、イタリアの失業率の高さは際立っていた。この主な原因として、それまでイタリアから主に米国に向かってきた出移民の流れが一巡したことや、戦後の復興過程において、イタリア経済が労働需要を満たすだけの市場を確保できるような規模に至らなかったことなどが考えられる。実際、イタリア政府もこの問題を深刻に受け止めていた。シューマン・プランの合意に向けた交渉の中で、イタリアが漸次的な域内障壁の廃止を通じて人の自由移動が可能な環境を確保することを求めた背景には、この国内事情への認識があった（Christian, 1955: 382, Romero, 1993: 45-58）。

イタリアの提案は、当時ほぼ完全雇用を達成していた独仏にとっては好ましいものではなかった。好ましくないというよりも、むしろ、できるだけ回避したい提案ですらあった。最も懸念されたのは、イタリアからの安い労働力が流入することで自国の賃金体系が崩れることであった。また、イタリア人に対する労働現場での差別や、イタリア人の労働市場からの締め出しを図る国内労働者の動きも、無視できない問題であった。先に紹介した小規模での地域統合に倣い、イタリアとフランスの二国間のみでの市場統合が計画されたもののその直後に頓挫した原因も同様であった。つまり、「可能な限り自国の労働者の保護を図りたい」、また、「実質賃金に変化をもたらすような危険を抱えたくはない」、というのが独仏（やベネルクス）の本音であった。

一方で、欧州共同体の当事国でもあるイタリア人の域内自由移動を公式に禁じることは、到底許されることではなかった。事実、イタリアはすべての加盟国民が「欧州市民」として自由に域内を行き来する権利を公の加盟国会合の機会に主張したが、これは当時の欧州統合推進者の理念に通ずるものであった。また、この主張は、加盟国内の労組関係者や統合の社会的側面にお

---

<sup>69</sup> 貿易と関税に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade: GATT）や OEEC などがこれにあたる。

ける恩恵を求める人々が主張していた「労働者が域内において自由に職を求める権利」の希求に合致するものでもあった。さらに、関税同盟が達成される折に労働者の自由移動が共同市場の活性化を図るであろうという、経済効果への漠然とした期待も決して衰えていたわけではなかった。そこで、ECSC設立に際しては、「共同市場」においてすべての加盟国民のうち「資格のある (qualified) 労働者」に対する自由移動の権利が認められた。ここでの「資格」は国籍による差別を一切含まず、就職のための技術に付随するものとされた (Christian, 1955: 387)。

「共同市場」と人の自由移動とを関係づける公式な出発点はまさにここにあった。つまり、(1) 過剰労働力の対処を図るイタリアの思惑、(2) 共同体市民の権利を醸成していく立場の出現、そして、(3) 極めて控えめではあるが一応存在した経済効果への期待という3つの状況が組み合ったことではじめて、人の自由移動が共同市場を構成するために必須の要素とされるようになったのである。

## 第2節 シェンゲン規範の誕生—「選ばれた」規範

### 2-1. 単一欧州市場 (Single European Market) とのかかわり

欧州統合の本来の目的が安全保障共同体の創設であり、そのために経済統合が目指されたことは、これまで多くの欧州統合研究が指摘してきた通りである。しかし、どのような統合の形が欧州の安定を確実にするのか、という問題については、学術的な論争の場のみならず政治の実践の場においても異なる考え方が混在した。とりわけ、経済統合の実現のために、カネやモノだけでなく、ヒトの域内自由移動までが本当に必要なのか、という問題や、仮にそれが必要だとしても、そのために欧州共同体 (European Community. 後の欧州連合, European Union: EU)域内における国境での検問を廃止までする必要があるかどうか、という問題については、しばしば意見の対立があった。そして、その対立は、概して、欧州統合のあり方についての理念の違いに起因するものであった。

少なくとも、単一市場を推進する立場は、検問撤廃を積極的に推進することとはなかった。このことは、経済統合についての(マクロ)経済学的アプローチが、単一通貨導入の便益についてはもとより、労働力の自由移動を地域統合安定化の一義的な要件として捉えていなかったことと関係している。

マンデルらが唱えた「最適通貨圏 (Optimal Currency Area: OCA)」の理論が、複数の国家による経済統合のいくつかのパターンのうちその範囲を地域規模にとどめることが統合の成功に最も近づくと提唱したことは周知の通

りである (Mundell, 1961: 657-665)。ある特定の国において外部ショックが生じた場合、通常の経済であれば、国家間の経済的不均衡の是正は、為替相場の調整などといった金融政策において試みられる。しかし、政府が金融調整を自由に行うことのできない経済圏においては、均衡の回復は価格と賃金の調整によって行われる。この場合、需要型の調整に比べて、効果は極めて長期的なものとなり、しかも失業やインフレーションといった社会的コストを伴うものとなる (田中, 1996: 344-346)。

この点に照らして、当該経済圏域内におけるヒトの自由移動の重要性が喚起される。マンデルは、もしこの圏域内において労働力の自由移動が保障されていれば、労働力は生産性の低い国から高い国へと流れるので、失業の問題は解決すると主張した。さらに、そのような労働の自由移動が可能な国々の間、つまり、同様な政治制度体制と経済規模の国の間ではじめて、通貨の共有が可能となると唱えた (Mundell, 1961: 663-664)。即ち、OCA 理論は、国際経済の不均衡を労働の自由移動によってカバーすることができる程度の賃金格差こそが、最適通貨圏が適用しうるひとつの条件だと主張するものであった。

ところで、このような理論的枠組みに裏打ちされてヒトの自由移動が論じられる際、そこで対象とされるヒトはもっぱら「労働力」である。つまり、ここでのヒトは労働市場における需給の調整に沿って動くであろう合理性を備えており、家族や地域コミュニティなどとの社会的なつながりや、言語や宗教、土着の風俗への愛着といった文化的なアイデンティティは、移動を説明する変数とは考えられていなかった。

そのうえ、この理論において想定されたヒトの自由移動は、必ずしも圏域内部における国境での検問撤廃という行政措置を当然に要求するものではなかった。ここでは、例えば、加盟国間での雇用や労働体系の調整、年金など社会保障制度の整合、就労ビザや滞在ビザの発給にかかる条件の統一などが、自由移動を促進する政策として想定されていたのみであった (Mundell, 1961: 663-664)。つまり、シェンゲン規範を単一市場政策の補完とする理解はマクロ経済学的な説明の延長上に必ずしも乗るものではない。

欧州共同体加盟国間政治の議論の場では、単一市場形成という目標に対する大きな立場の違いは克服された。この背景には、当時欧州委員長であったドロールによるカリズマ的なリーダーシップと、主要加盟国間の利害調整との双方が功を奏したという事情があったことはこれまで多く指摘されてきた通りである (Endo, 1999; Moravcsik, 1991, 1998,). しかしながら、加盟国は、具体的な留保の条項を付け加えることも怠らなかった。1987 年の単一

欧州議定書（Single European Act: SEA）8A条において1992年12月末日までに単一市場形成に必要な措置を準備することが定められたが、人の自由移動（Free Movement of People: FMP）や、被雇用者の権利や利益に関する諸問題は、税制や通貨の課題と同様に、理事会における全会一致を要する案件としてその例外的措置が認められた（同100A条2項）<sup>70</sup>。これについて、当時イギリス外務担当国務大臣（政務官）のチャーカーは、1986年5月7日の下院における外交委員会において、「我々は、全会一致というセーフガードを未だ有している」と述べている<sup>71</sup>。即ち、イギリスはもとよりその他の加盟国においても人の自由移動への対応は慎重であったことがうかがえる。このような政治的機運の中から国境での検問撤廃が議題として浮上することは起こり得なかったし、欧州委員会をはじめとする欧州統合推進派がその実現のための力を発揮することもなかったのである。

## 2-2. 「ヨーロッパ人・アイデンティティ」の象徴としての限界

これに対して、ヒトの自由移動促進のために国境での検問撤廃がなされた理由を、より直接的に説明しようとするアプローチがある。それは、欧州共同体域内におけるヒトの自由移動そのものを、（経済統合のための）手段ではなく、目的として捉える見解である。この見解は、欧州共同体の域内に居住する人々が一様に帰属することが可能となるような、統一された意味や信条を醸成しようとする動きの中から生まれた。これは、「ヨーロッパ市民権」や「ヨーロッパ人・アイデンティティ」などを提唱する政治社会的な運動において顕著であり、とりわけ1970年代における欧州統合と密接にかかわっていた（Kostakopoulou, 2001）<sup>72</sup>。1972年パリで開かれた（当時）EC首脳会合の結論文書において、経済統合に偏向する欧州統合を政治的、社会的統合と均衡させることの重要性が確認された（Kostakopoulou, 2001: 41-42）<sup>73</sup>。

<sup>70</sup>単一欧州議定書により、単一市場形成に関する主要な課題は、理事会における特定多数決を要する立法案件として規定された。

<sup>71</sup> House of Commons, Foreign Affairs Committee, Session 1985-1986, “The Single European Act”, Minutes of Evidence, Wednesday 7 May 1986, p.80.

<sup>72</sup>他方、（統合された）共同体の存在を欧州統合に必携の前提条件と考える、いわゆる連邦主義者（federalist）の論及からは、国境（及びその管理）の撤廃についての言及が全くといっていいほど存在しないことは興味深い。

<sup>73</sup>コスタコプルーは、既に1950年代中葉における欧州統合の発展プロセスの中に、ヨーロッパ人・アイデンティティ構想の萌芽が見受けられると主張する。たしかに、1957年制定の欧州共同体設立条約（ローマ条約）第8条は“European Citizenship”についての規定である。しかし、後の具体的な政治実践につながるようなECの公式な表明として認められるのは1972年パ

これを受けて、翌 1973 年、コペンハーゲンでの EC 首脳会合において当時の加盟国 9 カ国は通称「ヨーロッパ・アイデンティティに関する宣言」を採択した<sup>74</sup>。この宣言において、ヒトの自由移動にかかわるいくつかの具体的な目標（構想）が掲げられた。ひとつは、地方自治体行政レベルにおけるヨーロッパ市民権（参政権及び被参政権）の確立であり、もうひとつは、加盟国内居住者に一様に与えられる「ヨーロッパ・パスポート」の発行であった<sup>75</sup>。とりわけ後者は、1974 年パリ首脳会合の時点においては「パスポート同盟（passport union）」という言葉で強調された<sup>76</sup>。

「ヨーロッパ・パスポート」構想は、域内におけるヒトの自由移動を促進することを共同体形成のひとつの手続きと捉えるものであった。即ち、この構想は、「単一市場」は欧州統合のひとつの側面に過ぎず、その完成形であるところの欧州共同体という政体の実現のためには共通のアイデンティティが醸成されなければならないという考えに基づくものであった<sup>77</sup>。

---

り EC 首脳会合の結論文書であるため、多くの関連研究は 1972 年を起点とする。本稿は条文解釈に重きを置く論考ではないため、多くの研究に倣い、最高意思決定を裏書きする公式文書の発行時期を起源とすることにする。

<sup>74</sup> *Bulletin of the European Communities*, December 1973, No 12, pp. 118-122.

<sup>75</sup> 地方自治体行政レベルにおける参政権及び被参政権が実際に認められたのは 1994 年になってのことである（Council Directive 94/80/EC）。しかしながら、権利付与の対象は、この当時議論されていたような共同体内のあらゆる居住者としての「ヨーロッパ市民」（つまり EC 加盟国の国籍を持たない人々を含む）ではなく、当時 EC 加盟国の国籍を持つ国民に限定されていた。以後、共同体の公式文書等において「EC/EU 市民」とは加盟国の国籍を持つ人々を指し、それ以外の域内居住者は「第三国出身者（Third Country Nationals: TCNs）」と称されることとなった。また、パスポート同盟を通じた「ヨーロッパ・パスポート」構想は 1981 年に結実し（*OJ C 241*, 19.9.1981, p. 1-7）、1985 年 1 月 1 日から発行がはじまった。しかしながら、これは実際には、赤ワイン色（burgundy red）の表紙に“European Community”（1993 年以降は“European Union”）の印字がなされただけの、各加盟国が発行するパスポートにすぎなかった。この形態は、「第三国出身者」には（たとえ加盟国で生まれた人であっても）「ヨーロッパ・パスポート」が発行されないことを改めて確認させるものであった。

<sup>76</sup> この宣言を受けて、翌 1975 年からパスポート同盟導入のための作業グループが結成された。cf. *Bulletin of the European Communities*, 1975, Supplement 7/75, pp.5-22.

<sup>77</sup> ヨーロッパ・パスポートの導入実施を決めた 1984 年のフォンテンヌブロー欧州理事会を受けて、翌 1985 年「ひとつの市民のヨーロッパ（A people's Europe）」と題する報告書（通称「アドニノ・レポート」）が提出され、社会政策分野の統合にも着手する合意が公式に示された。cf. *Communication de la Commission au Conseil du 24 septembre 1984 sur l'Europe des citoyens et sur les suites à donner aux conclusions du Conseil Européen de Fontainebleau*.

実際に、一連の動きは、ECの統合性、一体性を特徴づける象徴的な意味合いを意図的に喚起するものであった。また、これは、社会的ヨーロッパの実現という目標としてだけでなく、1950年代、1960年代に相次いで挫折した政治統合を再び蘇らせようという、いわゆる「再稼働 (rélance)」の一環と認識されていた。とりわけ欧州委員会や欧州議会は、経済統合にとどまらずに社会/政治統合の域にまで踏み込むことで、はじめて欧州統合が成功するという確信を持っていた。もっとも、このときに前提とされたのは、EC加盟国民（つまり加盟国の国籍保持者）に与えられる権利としての自由移動の権利であった、加盟国の国籍を持たない居住者、以後今日に至るまで便宜上「第三国出身者 (Third Country Nationals: TCNs)」と称される人々は、たとえ長期にわたってEC加盟国内に滞在している人々であっても副次的な存在であった。欧州委員会は、第三国出身者が漸次的にEC市民となる道筋を想定していないわけではなかったが、閣僚理事会による強硬な反対を受けて結果的にはその実現を断念せざるを得なかった。しかしながら、このような人々がEC加盟国の国籍を取得した後にEC市民としての権利を行使することに異を唱えられることはなかった。つまり、それが、少なくともこの時期における第三国出身者の社会統合のシナリオとなった。

このように、第三国出身者に対しては一定の留保を余儀なくされたものの、欧州での社会的・文化的紐帯を追求する姿勢や理念については、加盟国も合意するところとなった。しかしながら、その理念を実践に移す段階においては、当初から加盟国の反対を避けて通れるものではなかった。最も激しく反発したのはイギリスであったが、イギリス以外の加盟国も然りであった。加盟国による反発は、欧州統合を進める欧州委員会の手法に対するものであった。即ち、超国家機関の主導によって行われる欧州統合には、加盟国は決して与えることができなかつたのである<sup>78</sup>。

前述の通り、超国家の枠組みが推進する域内自由移動は、EC加盟国民だけでなく、加盟国内に合法的に滞在する第三国出身者にも自由移動の権利が将来的に与えられる可能性まで視野に入れたものだった。欧州委員会は、この政策領域の法制化に明確な意欲を示していた。1985年3月、欧州委員会は閣僚理事会に宛てて「人の移動に関する共同体政策のためのガイドライン」と題したコミュニケーション文書を提出した<sup>79</sup>。ここでは、欧州委員会の主

---

<sup>78</sup>ちなみに、超国家機関が主導することに対する反発は、イギリスだけでなく特に仏独にも共有されるものであった。しかし、仏独は、検問撤廃という政策そのものは容認する立場であった (Wiener, 1999)。

<sup>79</sup>“Guidelines for a Community policy on migration”. Commission communication

眼は EC 加盟国国民の域内自由移動といった次元を越えて、当時域内に滞在する非 EC 加盟国国民の域内自由移動を欧州共同体設立条約により保障するという目的の上に置かれていた。そして、この文書には、EC 加盟国共通の出入国管理体制の生成にとどまらず、労働・雇用環境の整備、言語や職業教育、住居支援や社会保障に至るまでの、第三国出身者の社会統合の領域まで踏み込んだ形で欧州委員会がリーダーシップを発揮するという意図が明確に打ち出されていた。欧州委員会はさらに、同年 7 月 8 日に、「欧州委員会決定 (Commission Decision)」なる法規を採択した<sup>80</sup>。これは、EEC 条約 118 条の規定 (労働、雇用、社会保障等) を基礎に、欧州委員会が加盟国に移民政策に関する情報の提供や、欧州委員会による諮問の受諾を要求するための手続きを規定するものであった。

欧州委員会によるこの「決定」は、加盟国にとってはまさに暴挙以外の何物でもなかった。「決定」という種類の法規の立法にあたっては、最終的な意思決定機関は欧州委員会ではなく欧州理事会であるというのが原則であり、またこれを逸脱した例は過去になかったからである<sup>81</sup>。これを受けて、ドイツ、フランス、オランダ、デンマーク、そしてイギリスが即座に欧州司法裁判所 (European Court of Justice: ECJ) に提訴した<sup>82</sup>。提訴の理由は、EEC 条約 118 条は移民労働者を対象としていないこと、そして、同条には欧州委員会の立法権や法案の採択権を認める規定はないということであった。

ECJ は、その判決の中で、欧州委員会が EEC 条約 118 条に基づいて EC 加盟国民だけでなく第三国出身者をその対象に据えることは、「必要に応じて」認められるべきだとした。もっとも、同条において欧州委員会の立法権は認められていなかったため、欧州司法裁判所は、当該「決定」規定の大部分を無効とする判断を下した。

欧州委員会と加盟国の間の一連の応酬は、一方では第三国出身者をも対象に含めた人の自由移動政策形成に積極的に関与したいという欧州委員会の意思が際立って強くなっていたことを端的に表している。この政策領域における立法権を持たない欧州委員会が法規を採択することは、欧州委員会にと

---

transmitted to the Council on March 1985. COM (85) 48 final, 7 March 1985.

<sup>80</sup>COMMISSION DECISION of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries, EU Document.

<sup>81</sup>立法プロセスにおける最高意思決定機関が (欧州) 理事会であるのは今日まで変わりはない。委員会の決定という形で法規が提出されるのは、少なくとも出入国管理関連の政策領域では後にも先にもこの一度きりであった。

<sup>82</sup> Case 28/ 283-285, 287/85 (1987) ECR 3203.

ってはまさに冒険であった。他方で、この事件をきっかけに、イギリスをはじめ多くの加盟国が欧州委員会の存在を以前より強く警戒するようになったことも事実であった。とりわけ、欧州委員会がこの政策領域において将来的にイニシアチブをとることを ECJ が事実上後押しした形になったことは、加盟国の以後の対外行動に大きく影響を及ぼすことになった。

一連の出来事は、アイデンティティの醸成を経た欧州統合空間の形成という欧州委員会の思惑が、加盟国に受け入れられなかった経緯をあらわすものである。シェンゲン協定は結果的に欧州統合の公式な枠組みから外れた通常の条約として締結したが、このことは、超国家主体の検問撤廃に対する意気込みが、欧州統合の文脈においては貫徹し得なかったことを意味している。即ち、シェンゲン空間の成立は、欧州委員会や統合推進派が目指した社会統合の文脈においては、必ずしも十分に説明され得ないのである。

### 2-3. 加盟国間利害調整の結果としての規範形成

それでは、人の自由移動空間の実現という目的のためにいったいなぜ国境での検問廃止が志向されたのだろうか。それは、国家間のバーゲニングの手段としての有効性に照らしてシェンゲン規範の成立を支持する締約国の意図が働いていたからである (Bigo, 1996; Hellman et al, 2005: 143-164; Schattenberg, 1999: 159-166)。つまり、シェンゲン規範は、その加盟国や欧州統合に関与する超国家主体がそれぞれ保持していた、異なる利害の調整の結果として誕生したというのが、本章が示す見解である。

実際、シェンゲン協定の発足は、検問を撤廃するという行政措置に対する複数の意見（選択肢）のぶつかり合いの結果であった。欧州委員会に代表される超国家主体がその理念の提供者であったことは事実である。欧州委員会は、欧州統合プロジェクトが発足した 1950 年代から既に、ヨーロッパ・アイデンティティをどのように醸成するか、また、その具現体としてのヨーロッパ・シチズンシップをどのように明示的に表現するかという点に、立案の方向性を見出そうとしていた。また、TCNs については、EC 市民の社会政策に準じるという観点かの社会統合の可能性を検討していた。

他方、理事会は、1974 年 1 月に社会行動計画についての理事会規則を成立させた<sup>83</sup>。ここでの主要な目標は、EC 市民の雇用確保、労働環境や社会保障の充実であり、移民の問題についてはあくまで EC 市民に限った自由移動を認めるという見解を固持した。

<sup>83</sup>Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, *Official Journal C 013*, 12/02/1974

この理事会規則の下では、第三国出身者は EC 市民に準じた扱いであった。例えば、EC 加盟国出身でない移民労働者に関する問題については、彼らの出身国 (third countries) との協議 (consultation) を促進するという言及がなされたのみであった<sup>84</sup>。

この理事会規則を受けて、欧州委員会は 1979 年に「第三国に対する移民関連政策についての諮問文書」を閣僚理事会に提出した<sup>85</sup>。しかし、この時期の欧州委員会は、欧州議会と同様、この政策領域に関する意思決定に及ぼすには極めて小さな影響力しか持っていなかった。しかも、EC 加盟国は、第三国出身者の社会統合については欧州委員会や欧州議会の関与を極力排除することを望んでいた (Kostakoupoulou, 2001: 47)。したがって、この報告書は高邁な理想として受け止められはしたものの、実際に加盟国がこれに沿って行動することはなかった。

人の自由移動を促進するために検問を撤廃するというアイデアが実現に向けて動きはじめたのが、まさにこのような政治的機運が蔓延する時期であったことは皮肉なことである。決定的であったのは、コール首相 (当時) とミッテラン大統領 (当時) のイニシアチブの下、独仏間で 1984 年に締結されたザールブリュッケン条約であった。独仏間の共通国境での検問手続きを廃止するという趣旨のこの条約が締結される直接のきっかけとなったのは、検問手続きの煩わしさを理由にした運輸関係者によるストライキであったと言われている。しかし、その背後には、ドロール欧州委員長 (当時) のリーダーシップの下に単一市場構想が実現される見通しがついたという状況と、人の自由移動を後押しする理念としてのヨーロッパ・アイデンティティ形成の動きが関与していた。しかし、両者の関与は、欧州の一体化を唆する統合推進派の主張を加盟国が唯々諾々と受け入れるという形とは全く異なるものであった。

ザールブリュッケン条約は、当時すでに域内自由移動空間を達成していたベルギー・オランダ・ルクセンブルグ (以後ベネルクス) 三国に歓迎され、翌年 1985 年にシェンゲン協定に発展する<sup>86</sup>。もっとも、ここでのベネルク

---

<sup>84</sup> *ibid.*

<sup>85</sup> Consultation on Migration Policies via-a-vis Third Countries. Communication of the Commission to the Council. COM (79) 115 final, 23 March 1979

<sup>86</sup> ベネルクス三国間の経済統合 (「ベネルクス同盟」) の起源は、ナポレオン戦争後の疲弊しきった欧州からの再建を目的とした三国の連携に端を発する。それぞれ小国であるオランダ、ベルギー、ルクセンブルグの三国は、19世紀半ばから 20 世紀にかけて、自国の安定のための手段として経済統合を推し進めた。1863 年、オランダとベルギーはスヘルト川の通行税の廃止を

ス三国の賛同は、共通アイデンティティの形成による政治・社会統合の前進に対する期待というよりも、むしろ、検問手続きの撤廃が自国の経済に利益をもたらすという思惑によるものであった。ここで強調しておきたいのは、少なくともこの1985年のシェンゲン協定締結の時点においては、シェンゲン規範は治安維持策というよりも、域内単一市場の促進のための補完策としての有用性が重視されていたということである。当時フランスを代表してシェンゲン協定に署名した欧州担当閣外相のカトリーヌ・ラルミエールは、「(シェンゲン協定が) 人の自由移動を促進することはあれ、域外からの人の移動に対する管理強化を必要とするものにならうとは、当時は想定していなかった」と述懐している<sup>87</sup>。

他方で、シェンゲン協定は行政協定であったということには目を留める必要がある。この協定は、締約国の立法府による判断を経るという手続きを踏まずに締結された。そのうえ、独仏両政府とも、官邸や単一市場設立に関する経済省庁はともかく、出入国管理当局や警察当局にはこの協定の締結について事前に周知しなかったとさえいわれている<sup>88</sup>。

加えて、1980年代の西ヨーロッパ諸国においては、ヒトの自由移動が及ぼす負の影響についての議論を排除する政治的及び社会的環境はなかった。例えば、特にオランダからの麻薬の流入に関する問題や、アイルランド共和軍 (Ireland Republic Army: IRA)、バスク祖国と自由 (Euskadi Ta Askatasuna : ETA) などに代表される過激な地域テロ組織への対策は、西ヨーロッパ諸国が抱える主要な共通課題のひとつであった。また、とりわけ独仏では、いわゆる移民政策の失敗が取りざたされ、長期滞在外国人やその家族(子孫)の権利保障や庇護申請者受け入れについての法制度の改正についての議論が既に熱を帯びていた。これらの問題を鑑みるに、国境での検問撤廃が治安問題に結びつくことが容易に想定されないという事態はあり得なかった。

それでもなお検問撤廃が志向されたのは、単一市場を成立させようとする

---

定める協定を結んだ (General treaty for the redemption of the Scheldt toll, signed at Brussels on 16 July 1863)。また、ルクセンブルグは、1919年に国民投票まで行ってフランスへの併合を希望したもののフランスに拒絶され、その結果、ベルギーとの国際統合に活路を見出すこととなる。その結果、1921年にベルギー・ルクセンブルグ経済同盟 (Union Economique Belgo-Luxembourgeoise: UEBL) が誕生した。これらの国家間協定を基礎に、1958年ベネルクス同盟が発足し、三国間の経済統合が実現した。なお、ベネルクス同盟発足後も UEBL は存続した。

<sup>87</sup> Interview with Catholine Lalumière: the Schengen Agreement (Paris, 17 May 2006), European Navigator (<http://www.ena.lux>) (映像資料)

<sup>88</sup>前掲ラルミエールへのインタビュー。また、Hellman et al, 2005.: 151.

一連の（欧州統合推進派の）イニシアチブを、政治的な利益の獲得のために利用しようとする加盟国の意図が働いたからである。つまり、1970年代を通じて欧州統合の進展が著しく滞った、後に「欧州動脈硬化症(Eurosclerosis)」と揶揄されたような状況を大々的に打開し、「なにかしらの進展（ラルミエール）」をはからなければならぬという意識が、欧州委員会の内部のみならず当時の独仏首脳の間にも共有されていたということである(Schattenberg, 1999: 23)。そもそも、両国国境間の検問手続きの煩雑さが物流業者のコスト高につながっているという指摘は、1984年ランブイエで行われた独仏間首脳会合でも、また同年ブリュッセルで行われたEC首脳会合でも取り上げられていた(Zaiotti, 2011: 68)。しかしながら、この時期こそ明確に想定されていなかったものの、その後のシェンゲン協定改訂をめぐる論議においても頑なに検問手続き撤廃という案を拒否し、人の自由移動政策をあくまで市場統合政策の枠組みにおいて捉える姿勢を崩さなかったイギリスとは異なり独仏が結果として検問撤廃に踏み切ったのは、独仏が経済面だけでなく安全保障の領域においても歩み寄ったということを一一般大衆に訴えかけるための、両国首脳によるパフォーマンスの意味合いが大きかったからだと考えられる<sup>89</sup>。この時期は、フランスのヴェルダンにおいて、19世紀末普仏戦争以来の独仏間の確執を解消するための「和解」のセレモニーが行われるなど、両国間の平和を再確認する演出が施された時期でもあった。

各国の選好形成との関連においては、検問手続きの撤廃は、ドイツ連邦政府、とりわけ当時首相であったコールにとって政治的に大きな意味を持つものだった(佐藤, 2008: 104-105)。コールは、ドイツ西部国境の「開放」は、ヨーロッパ・シチズンシップの理念をドイツ国民により身近に認識させるという政治的な意味において、欧州統合により深く関与するための分かりやすいサインであると捉えていた(Baumann, 2008: 19)。ちなみに、ザールブリュッケン条約締結時と同年、ドイツは、当時既に域内自由移動空間を達成していたベネルクス経済同盟との間にノイシュタット/アイッシュ協定を結び、四国間の国境での検問撤廃への道を既に開いていた(Hreblay, 1998: 15)。

他方で、フランスは、シェンゲン協定への参加はとりわけ出入国管理行政の負担が軽減されるという意味で自国の利益につながると見越していた(Schattenberg, 1999: 165)。シェンゲン協定の他の締約国がすべてフランスの

---

<sup>89</sup>ここでの「安全保障上の共同体」は、例えばドイッチュが想定したような軍事・外交セクターの緩い統合形態というよりも、統一的な共同体意識を前提とする連邦主義的な発想の延長としての共同体形成プロセスを念頭に置いた概念と見受けられる。

外側に位置している、即ち、フランスが実質的に「内地」になるという地理的状況がこれに大きく関与していた。フランスが独自に出入国管理を行う必要性があるのは北西のイギリスに面した海岸沿いの領域だけで済むことになるわけである。このようなフリー・ライダーとしての利益をフランスは大いに期待したのである。

もっとも、この期待は政策の失敗という危険と表裏一体のものであるという点は否めなかった。周辺諸国の出入国管理体制が脆弱になれば、もはや検問を行う国境が北西以外にないフランスに不法入国/滞在者が集まる危険性は、シェンゲン規範に参加する前に比べて格段に大きくなることも予想されていた。

この懸念はシェンゲン協定締結時こそミッテラン（とコール）の政治的野心によって覆い隠されたものの、協定締結の直後からフランス国内において浮上し、その後の条約改訂に向けたフランスの交渉路線と、シェンゲン規範の内実を大きく変えていく動力になっていく。

ドイツにおいても、協定締結はほぼ連邦首相府の独断的な権限行使の結果であったこと、そして、抵抗が予測されていたために事前に連邦内務省への通達がなかったことが明るみに出るにつれて、首相府と連邦内務省の間の溝が深まった。その結果、1990年の条約改訂やその後の批准に向かう一連のプロセスに、連邦内務省が主要なアクターとして策定作業に参入することになる (Baumann, 2008: 20-23)。ドイツ国内では、当初、シェンゲン協定の締結は先に述べた 1970 年代の EC 理事会決定であるパスポート同盟の結成プロセスの一環であると考えられていた。つまりシェンゲン協定は「ハイ・ポリティクス」の領域であり、出入国管理行政にかかわる内政一般の領域とは別物として捉えられていた (Gehring, 1998: 47)。しかし、検問撤廃が「実施」されるかもしれないという段階になると、コールの行動は国内では拙速すぎるパフォーマンスであると攻撃されるようになった。前述の通り、当時、ドイツ国内ではシェンゲン規範の提案は連邦内務省当局には事前に知らされていなかったことが公に報じられたが、正確を期すならば、この提案は、当局の賛同を得るには程遠い内容であったというのが実情であった。バウマンはこの点について、当時コール政権下で連邦首相府補佐官を務めたヴァルデマール・シュレッケンベルガーの証言として、首相府が事前に示した法案策定指示を連邦内務省が受け入れなかったことから、コール首相が自ら補佐官である彼（シュレッケンベルガー）に法案作成を命じたと記している (Baumann, 2008: 22)。結果として、シェンゲン協定の締結後、連邦内務省は、予定していなかった国内法制度の変更に関与せざるを得なくなり、首相府と

の対立は先鋭化した。

ところで、イギリスにとっては、独仏間で交わされた検問撤廃のための条約が欧州統合の既定路線になることは、イギリスが否応なしに国境での出入国管理を放棄しなければならないことを意味した。このことは、国内における出入国管理のコスト増になるだけでなく、検問撤廃を目的とする制度に参加することによる利益を期待できないものでもあった。フランスが期待したようなフリー・ライドの可能性も、ドイツが期待したようなヨーロッパにおける安全保障上の地位の安定も、イギリスが共有できるような利益ではなかったのである。イギリスが大枠においてシェンゲン規範に参加しないという結論を下したのは、そのような意味では極めて合理的な選択の結果であった。

シェンゲン協定参加国が国境の開放を決断したのは、欧州単一市場を推進するためでも欧州の統一的なアイデンティティ醸成のためでもなかった。それは、1980年代中葉におけるヨーロッパの国際関係に起因するものであった。つまり、「社会的に開かれたヨーロッパ」というメッセージを政権与党寄りの世論形成手段として用いた西ドイツ、行政コストの軽減を期待したフランス、そして、市場拡大による規模の経済上の利益を期待したベネルクス三国の選好が重なり合ったことで、開放が実現したのである。

もっとも、検問手続きの撤廃が単一市場構想の「非関税障壁の除去」にあたることは間違いなく、後にシェンゲン協定が欧州共同体の規範として転生していく過程において、欧州委員会をはじめとする共同体機関が積極的な関与を行っていったのは不思議なことではない。しかしながら、加盟国が欧州共同体の公式な規範ではない規範としてシェンゲン規範を希求したのは、出入国管理分野の統合を超国家主導で行うことに対する明白な抵抗のあらわれであった。そして、加盟国と超国家機関との間の拮抗関係は、この時期を起点として今日に至るまで存続することとなる。

### 第3節 シェンゲン規範の転生—EU 規範への昇華

#### 3-1. 変わる焦点—欧州統合の枠外におけるシェンゲン規範の変容

1985年に締結されたシェンゲン協定は、1990年にシェンゲン実施条約として改訂された。これを受けて、1995年までにはほぼすべての締約国の隣接国境における検問撤廃が実施された<sup>90</sup>。協定締結からわずか10年余で実施されたということは、この条約が極めて大きな加盟国への影響力を備えて

<sup>90</sup> 1995年の時点では、イギリス、アイルランド及びデンマークを除くすべての（当時）EU加盟国がシェンゲン実施条約の締約国であった。

いたことを意味する。既に 1985 年の協定締結時に締約国間の国境での検問撤廃を将来的であれ確実にを行うことが約束されていたことが、実施条約策定に至るプロセスを手続き的なものとして性格付けるのに役立ったことは事実であろう(Hailbronner and Thiery, 1997: 957-989)。しかし、域内国境とはいえ、国境での検問の撤廃がいったい何を意味するか、どんな効果をもたらすか、ということについては必ずしも共同体共通の指針が固まっていなかったことも事実である。また、前述の通り、シェンゲン規範は、独仏ベネルクス三国の首相府(官邸)を中心とした動きによって成立した<sup>91</sup>。そこでは、検問撤廃が加盟国間の貿易や金融取引の発展や加盟国間の信頼醸成が多いに期待され、外務や経済関係省庁が補佐的な役割を果たした。しかしながら、出入国管理に直接携わる司法・内務・警察関連の各省庁は、少なくとも 1985 年当初においては、条約や政策形成の主体ではなかった。

ところが、1990 年に改訂されたシェンゲン実施条約は、域内国境での検問撤廃を実施することよりも(むしろそれは当然のこととされた)、その結果生じる域内秩序の安定を図るということにより重点を置くものとなった。例えば、域外国境を共通で管理するための加盟国間連携や、その延長としての(共通)庇護政策、移民政策が将来的な目標とされた。1985 年から 1990 年までのたったの 5 年間で、シェンゲン規範の焦点は、「国境の開放」から「(共通域外)国境の閉鎖」へと、いわば正反対の方向に変わったのである。このような急激な趣旨の変更はなぜ起こったのか。どのようなプロセスを経たものとして説明できるだろうか。

本節では、このことを解明すべく、次の三つの観点に着目したい。それらは、第一に、シェンゲン規範が当初欧州統合の公式な枠組みの外に生まれ、かつ、一定時期枠外において発展したこと、第二に、検問撤廃の実施に至るまでにシェンゲン加盟国の間で、また欧州共同体加盟国の間で攻防がみられたこと、そして第三に、シェンゲン規範が紆余曲折を経て、最終的には欧州共同体の公式な制度として転生したことである。

シェンゲン協定が欧州共同体の共同体法規として締結されなかった理由は大きく二つある。第一の理由は、協定への参加国をめぐる問題と関連する。この協定に参加の意思を示さなかった国々と、当初からの参加を許されなかった国々が存在したのである。

---

<sup>91</sup>もっとも、ベネルクス三国間はこのとき既に人の自由移動を含む経済同盟を成立させており、かつ、犯罪に結びつくような人の移動が社会問題となるようなことはほとんど予想されていなかったし、それが政治課題に発展する機運も存在しなかった。

まず、シェンゲン協定（のちの実施条約）への当初からの参加を許されなかった代表的な国はイタリアである。前述のとおり、イタリアは、1952年に設立された欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）の中で「共同市場」構想が達成すべきアジェンダとして取り上げられたとき既に、非関税障壁の除去を含む積極的な市場統合を支持していた。とりわけ、イタリアは国内に供給過多であった労働力を国外に放出させるため、共同体域内での人の自由移動が早期に実現することを望んでいた<sup>92</sup>。

イタリアの提案は、当時ほぼ完全雇用を達成していた独仏両国にとっては、好ましいものではなかった。むしろ、できるだけ回避したい提案ですらあった。両国が最も恐れたのは、イタリアからの安い労働力が流入することで自国の賃金体系が崩れることであった。可能な限り自国の労働者の保護を図りたい、あるいは、実質賃金に変化をもたらすような要因を抱えたくはない、というのが独仏やベネルクス三国の本音であった。また、当時一定数のイタリア人がドイツを中心とする国々に外国人労働者として移住していたが、彼らが職場や労働市場で差別されていることが社会問題になりつつあり、ドイツにとって、イタリア人をさらに受け入れることは、社会不安を助長する危険を伴う受け入れがたい選択肢であった。

フランスは、イタリアの申し出により仏伊二国間での先行市場統合を一時計画したものの、その直後にその計画を放棄した。また、フランスは、イタリアが1990年にシェンゲン実施条約に原加盟国以外の国として初めて参加した後も、イタリアとの間の検問撤廃については慎重な姿勢を崩さなかった。イタリアは、シェンゲン実施条約の履行により検問廃止が原加盟国5カ国で実施された1995年3月の段階においても、「手続き上の問題(technical issue)」が克服されていないという理由で「オブザーバー」の立場を強いられ、その後しばらく検問撤廃を実施できなかったが、このときこのようなイタリアへの制限を最も強く希望したのはフランスであった (Romero, 1993)<sup>93</sup>。

---

<sup>92</sup>一般に、関税同盟の成立において必要とされる合意事項には、域内関税の撤廃や共通域外関税率の設定などいわゆる関税障壁の撤廃と、輸入時の数量規制や決済に関する取り決めなどの非関税障壁の撤廃とがある。この種の関税、非関税障壁の撤廃を通じて関税同盟を追求しようとしていた国際組織はECSCやEECだけとは限らなかったが、1950年代当時から既に、非関税障壁の中でもとりわけ域内におけるヒト、モノ、カネの自由移動まで追求していた点で、ECSCやEECは当時の他の経済統合形態と一線を画す経済統合の形態であったといえる(cf. Bertrand, 1956: 559-560)。

<sup>93</sup> イタリアが検問撤廃を実施したのは1997年。また、ギリシャは1981年のEC加盟時にシェンゲン実施条約にも参加したが、検問撤廃が実施されたのは、遅れてEUに加盟したスウェーデンと同じ2000年であった。

次に、シェンゲン協定への参加の意思表示をしなかった代表的な国として、イギリスの事情を取り上げる。一般に、イギリスがシェンゲン協定に参加しなかったのは、島国であるという特殊な地理的要件と、それに起因する比較的厳格な出入国管理の伝統を保持する意向が強かったからだといわれる。しかし、例えばヴィーナーの考察によると、出入国管理を総体的に捉えた場合（つまり国境での審査と、国内での定期・不定期のアイデンティティ・チェックの双方について検討した場合）、実際には、大陸側のヨーロッパ諸国と比べてそれほど厳格な体制を保持しているわけではないという認識が当時のイギリス国内に存在していた<sup>94</sup>。

したがって、イギリスのシェンゲン規範への不参加は、強固な出入国管理体制の瓦解を危惧したからではなかった。むしろ、イギリスは、実質的に欧州統合の補完策として受け止められていたこの規範（特に実施条約）に参加することで、急速な欧州統合の進展に与することになる事態を懸念したのであった<sup>95</sup>。つまり、イギリスの拒絶は欧州統合の当時の進展状況を拙速とする見解のあらわれであり、さらにいうならば、超国家化を進める勢力に対抗することを目的とした、イギリスの国家主権への固執を表すものであった。まず、1985年シェンゲン協定はなるほど5カ国間の条約の形式を採っていたが、実質的には欧州統合の発展段階である単一市場を補完する目的を持っていた。このことは、同協定の前文において、「欧州共同体（Communautés Européennes）」の加盟国国民が域内自由移動を享受するという目的が明記されていることから歴然としている<sup>96</sup>。前節で示した通り、欧州統合の公式な議論の場では、1950年代前半に「共同市場」についての議論が始まったときから既に、人の自由移動を促進するための障害の除去という観点から国境での検問撤廃やこれと同等の効果を持つ政策措置の導入の可否が取りざたされていた。また、超国家の枠組みで人の自由移動を権利（即ちヨーロッパ人・シチズンシップ）として保障しようとする動きも、発足当時に比べてずいぶんと下火になったものの、依然として存在した。もっとも、欧州委員会の立場としても、単一市場の補完としてのシェンゲン規範を共同体がけ

---

<sup>94</sup>イギリスの出入国管理体制の特徴に関する上院（House of Lords）での議論を詳細に分析した文献として、cf. Wiener, 1999: 446-448.

<sup>95</sup>シェンゲン実施条約第Ⅷ編には、「(EC) 共同体法規に準拠する限りにおいてのみ」この条約が適用されると規定されている。

<sup>96</sup> L'accord entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985

ん引することはできても、公式な権限も暗黙の共通了解もない治安維持や警察協力の領域を主導することは到底できなかった。

また、イギリスの事情を度外視しても、治安維持や警察協力の領域を共同体化するという提案に対しては、当時 EC 加盟国間の共通了解はほぼ皆無であった。フランスは外交政策領域と同様に域内の治安政策（司法、警察協力等）の領域において国家主権を固持する姿勢を崩さなかった。これに対して、オランダは、これらの政策領域における一体化が共同体の安定強化につながると考えていた。しかしながら、オランダ国内では、議会（上下両院）と政府との間に意見の食い違いがあった。イタリアは、前述のとおりシェンゲン協定策定において周辺的な存在として扱われていたものの、フランスに比べてはるかに共同体志向、連邦志向を強調していた。しかしそのイタリアにおいてさえ、税関警察や内務関連省庁の中にはこの領域における主権の共同体次元への移譲を躊躇する向きがあった。ベルギーは、確かに熱心な統合推進国であったが、言語・エスニシティ集団間の対立に端を発する国内の政治分裂を防げなくなるのではないかと懸念し、域内国境の開放という提案に対してはナショナリスティックに反応した (Bigo, 1996: 107-108)。ドイツはといえば、欧州統合を推進することが対外的な安定を図るという信条の下、当時のコール首相がその象徴としてシェンゲン協定の成立に向けて奔走したが、国内では拙速すぎるパフォーマンスであるとして批判されたことは前述のとおりである。

総じて、シェンゲン規範を共同体規範として位置付ける可能性については、シェンゲン協定に加盟したかしないかの違いはあれ、イギリスやその他の EC 加盟国が欧州統合に関して有していた選好はほぼ同様であったといえるだろう。とりわけ、相対的に欧州統合の進展を支持する立場にあった国においてさえ、司法内務や警察当局の意向は押し並べて主権を固持するところであった。このことは、興味深い事実というだけでなく、1985 年シェンゲン協定発足後、1990 年の改訂に至るまでの僅かな期間にシェンゲン規範の趣旨を変化させる大きな動力となったという意味において注目に値する。

### 3-2. シェンゲン規範の受容をめぐる加盟国間の対立と妥協

1984 年に独仏間で結ばれたザールブリュッケン条約は、事実上即時の実施が求められていた。したがって、翌年には既に部分的な検問の撤廃がはじまっていた。しかし、前述のように、シェンゲン協定は、とりわけ独仏の首脳が主体となって取りきめられた両国間信頼醸成という象徴的意味合いを色濃く持つものであったため、検問撤廃の実施にかかる要件等については何

も準備されていないに等しかった。そして、協定締結後、検問撤廃が実際に行われる必要が生じたことで初めて、担当省庁である司法内務、警察の行政の役割が期待されるようになった。出入国管理を担当するこれらの行政主体は、いわば、条約締結の事後処理を担わされた形になった。

出入国管理を担当する側にとってみれば、検問が撤廃される空間は、加盟国間の国際平和を担保する開放空間というよりは、管理が行き届かない無防備な空間であった。これをビゴは「策のヨーロッパ (Sieve Europe)」と描写している。彼は次のように指摘する。「『策のヨーロッパ (Sieve Europe)』という用語はアングロ・アメリカの文献においてはあまり知られていない。なぜなら、多くの文献は、(出入国) 管理案件が増え、また、管理の増強がなされるまでの一連のくだりを述べるのに『要塞ヨーロッパ (fortress Europe)』という常とう句を用いるからである。その主な理由は、英語圏のメディアや人々がシェンゲンに関する最初の論争から締め出されていることにある。シェンゲンに関する 1985 年と 1990 年の文書や、政府間の協議に至るまでのあらゆる (国内) 協議段階についての分析を見れば、治安上の欠損を恐れて国境での管理を強化することを望む政府と、国境を開放することは可能だと考える政府との間に激しい対立が起こったことが理解できる。前者は、国境管理が廃止されれば、テロリストや犯罪者やマフィアや移民が自由に入国するようになるといった『策のヨーロッパ』(の状態) を即座に懸念したのである」 (Bigo, 2005: 67)。

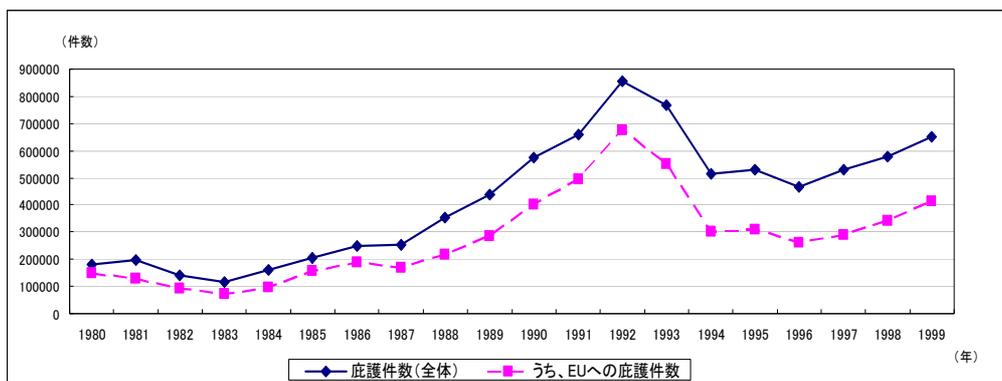
実際に、出入国管理にかかわる部局は、無防備な越境移動空間は容認できないとばかりに、できる限りの抵抗を試みた。例えば、フランスの出入国管理当局は、シェンゲン協定締結翌年の 1986 年 9 月に越境殺人事件が起こったことを理由に、EC 加盟国民とスイス人以外のすべての国籍を持つ入国者に対してビザを要求した。また、1989 年にドイツが統一を果たした際には、旧東ドイツからの (または経由の) 人の流入を防ぐために出入国管理を再開した (Fontanaud, 1996:12)。さらに、1990 年にシェンゲン実施条約に調印した後も、オランダからの麻薬の密輸を防ぐという目的で、部分的に出入国管理を断行した。

ドイツ連邦内務省 (Bundesministerium des Innern: BMI) も国境管理の強化の必要性を十分に意識し、まさにそのために 1985 年シェンゲン協定の改訂に積極的にコミットしようとする意思を明確に持っていた。BMI は 1985 年の段階で既に、「ザールブリュッケン条約は独仏間の国境での検問の煩わしさを緩和する目的で結ばれたにもかかわらず、1983 年には 87,371 か所であった検問所が、1984 年には 101,509 か所にまで膨れ上がることになった」と

する報告書をドイツ連邦政府に提出し、国境開放が結果的には出入国管理当局や場合によっては警察当局の負担を増加する帰結を生むことを指摘した (Baumann, 2008: 23)<sup>97</sup>。また、1980年代半ばから世界規模での庇護申請件数が増加傾向にあり[グラフ 1：主要産業国への庇護申請件数推移]、当時比較的緩やかな庇護受け入れ法制を維持していたドイツには、庇護受け入れを制限するための正当な理由が必要であった。

こうして、1985年シェンゲン協定が標榜する「国境の開放」は、フランス国内だけでなくドイツ国内でも、「要塞」ではなく「策」の効果を与えるものと明示的に受け止められた。そして、シェンゲン協定による国境の開放が欧州統合の成功につながるという認識に対して極めて懐疑的であった他

[図 1：主要産業国への庇護申請件数推移（グラフ）]



(UNHCR, "Asylum Applications in Industrialized Countries, 1980-1999" UNHCR, Geneva, November 2001 より著者作成)

の締約国の法務・内務、警察関連の行政主体は、1990年の条約改正の段階において既に、官邸に代わって条約策定の実効的な指揮権を掌握することになったのである (Bigo, 1996 :119-127)<sup>98</sup>。

<sup>97</sup>また、BGS (Bundesgrenzschutz), Tätigkeitsbericht 1984 des Bundesgrenzschutzes. In: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 19 vom 14. Februar 1985, p.164.

<sup>98</sup>もちろん、条約交渉の表舞台に立ったのは各締約国の外務省であったが、その働きは多分に手続き的あるいは技術的なものに限定されていた。この時期に草案の起草や改正条約に基づく作業グループに携わる主要なアクターはほぼすべての締約国において法務省（あるいは内務省）であった。

### 3-3. 「乗っ取り」あるいは「後始末」？—アクターの交代と規範の定着

以上の経緯によって、1990年の条約改訂の立役者は、すべての締約国の司法・内務関連当局となった(Lavenex, 2001:91-92)。1985年協定は国境管理の廃止に向けた枠組み設定をその趣旨としたが、1990年実施条約は、域内国境管理廃止についての手続きに加え、域外国境の共同管理と、庇護申請者の受け入れについての締約国間の責任分担、また、締約国間の警察協力についても明確な規定を施したものとなった<sup>99</sup>。

1990年シェンゲン実施条約の主目的は欧州共同体設立条約8a条の規定に沿った「域内国境での検問廃止と人の自由移動の促進（シェンゲン実施条約第2条）」であるが、これを可能にするための措置として、「域外国境管理の強化（同第3条～8条）」、「査証（同第9条～18条）」、「TCNsの短期自由移動（同第19条～24条）」、「滞在許可（同第25条）」、「庇護手続きに関する法調整（同第28条～38条）」、「治安維持に向けた警察・検察協力（同第38～91条）」、「シェンゲン情報システム（Schengen Information System : SIS）の創設（同第92～119条）」などが定められた<sup>100</sup>。

条約の実施は、「シェンゲン実施委員会（Schengen Executive Committee : SEC）」に委ねられた（同第132条）。SECは締約国の法務及び内務大臣で構成され、その下に事務局と、実働部隊として、「セントラル・グループ（Central Group）」と呼ばれる作業グループがあった。これらの組織は「シェンゲン・グループ」と総称された。「シェンゲン・グループ」は定期的な締約国間の会合を議長国の持ち回り形式で行い、しばしばその秘密主義的な性格がNGO等に批判されながらも、締約国間のみならず、結果的には欧州共同体の域内国境の開放と域外国境の共同管理の基礎となるような加盟国間の政策調整を積み重ねていくこととなった。

シェンゲン規範の形成主体が官邸あるいは外務の管轄事項から法務・内務・警察管轄事項へ変化していく中で、シェンゲン規範の趣旨（あるいは焦

---

<sup>99</sup> 1985年協定に治安維持にかかわる出入国管理についての規定がなかったわけではないことは当然である。しかしながら、そうした規定は協定のごく一部分であり、しかも枠組み設定に過ぎなかった。また、1990年実施条約における庇護申請者の受け入れについての規定は、同年6月14日に締結され1997年9月から実施された、「欧州共同体加盟国のうち一国に提出された庇護申請の審議責任国を定める条約（通称「ダブリン条約」）」が準拠するものである。

<sup>100</sup> SISとは、シェンゲン加盟国とそれ以外の国との間の人の出入国に関するデータベースを指す。

点)は、予防主義的で治安重視的なものへとシフトしていった。先行研究の多くは、この一連のプロセスを法務・内務・警察官僚による「乗っ取り」と捉える。つまり、政策形成主体の入れ替わりが、人の越境移動政策を「治安維持政策化」した要因であるという指摘である(例えば、Guiraudon, 2000: 251-271; Huysmans, 2002: 751-777 等)。

人の自由移動の促進が可能な域内空間を安定的に確保するために、ハイ・ポリティカルな性格を持つ 1985 年協定の実施が一元的に司法内務警察官僚にまかされたという側面も確かにある。その意味で、これら新しいアクターにとっては後始末の意味をも備えており、ビゴアの指摘は必ずしも的外れではない。

もっとも、域内治安を確保するという責任の範囲内において考えられうる選択肢の中からどれを選ぶかという観点においては、新しいアクターの選好形成の余地は比較的開かれたものであった。1990 年シェンゲン実施条約形成において、彼らは、不法入国や越境犯罪対策のための警察協力、共通庇護システム形成などに代表されるような治安の維持やその一環としての出入国管理政策の領域における締約国間協力を実現するための具体的な規定を新たに追加することに成功した。この追加は、シェンゲン規範に、人の自由移動の促進ではなく、むしろ(域外からの)人の自由移動が満たされる条件を提示する明示的規範としての価値を新たに付与することになった。さらに言えば、この「補足」によって、域外からの人の移動は、より直接的に犯罪やテロリズムとの関わりを持つものとして再解釈された。また、そのことによって、以後加盟国(締約国)における予防的側面からの管理という法の執行形態が可能となった(Huysmans, 2006: 45-63, 70-77)<sup>101</sup>。

このような、セキュリティ規範としてのシェンゲン規範の選択は、奇しくも欧州での治安・警察協力のけん引役であったイギリスの選好と合致するものであった。イギリスは、テロリズムや過激派の違法な活動を国家間の協力により取り締まるための国際的な警察協力の非公式な枠組みとして、1976 年に「トレヴィ・グループ(Trevi Group)」の発足を実現させた。また、1986 年には、イギリスは当時議長国として、EC の中に「出入国管理に関するアド・ホックグループ(Ad Hoc Group on Immigration. 以後「アド・ホックグループ」と略す)」の発足を提唱した。これは、当時欧州理事会がシェンゲン規範に言及したことを受けて成立したものであったが、トレヴィ・グルー

---

<sup>101</sup>このようなシェンゲン規範の解釈は、「セキュリティ化(securitization)」と呼ばれる構成主義的な安全保障研究の分析枠組みにおける議論と軌を一にするものである。

プやシェンゲン・グループと同様、加盟国の司法・内務担当部局を主体に構成されるものであった。アド・ホックグループと他のグループの違いは、前者が EC の組織であり、欧州委員会や閣僚理事会が関与しているという点であったが、これは形式的な違いに過ぎなかった。トレヴィイ・グループは発足当時こそ対テロ政府間組織であったが、同様の目的で結成されたさまざまな国際協力体制（ベルン・グループ、ウィーン・グループ、クアンティコ、対テロ警察作業グループ等）の中で、シェンゲン実施条約発足後域内自由移動空間の治安維持を掌握する実質的な権限を期待されることとなった。これを受けて、1989年に第4グループが結成された(図1(【トレヴィイ・グループ】))。なお、シェンゲン実施条約発足後、トレヴィイ・グループの活動範囲はシェンゲン・グループ(図2【シェンゲン・グループ】)の第1グループと、第2グループの第4サブグループの管轄事項がほぼ重なる状態が続き、数年を経た後、両者とも EC 内に吸収されることとなった。

図 2 トレヴィー・グループ

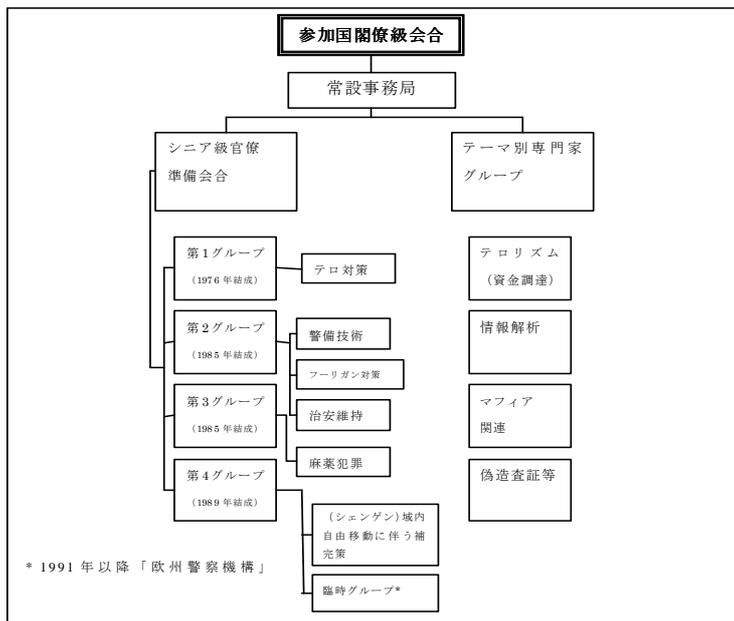
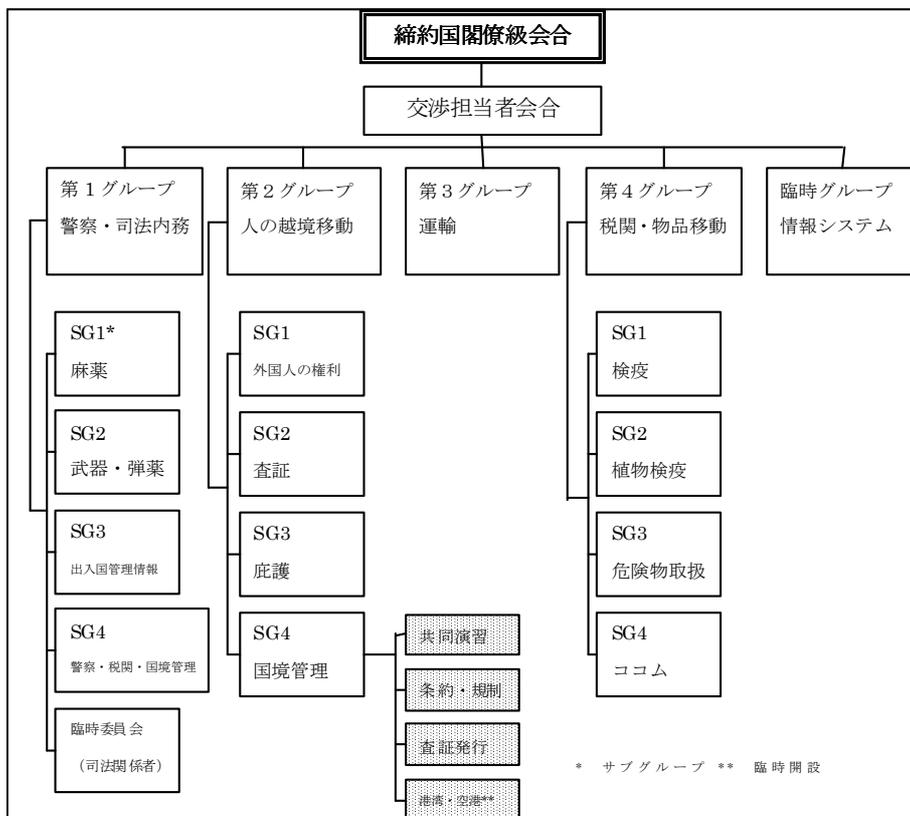


図 3 シェンゲン・グループ (実施条約発足後)



(図 1、図 2 とともに、D. Bigo, *POLICES EN RÉSEAUX : l'expérience Européenne*, Presses de Sciences Po, 1996, 巻末より著者作成)

## 小括

人の越境移動の自由化をめぐる議論は、当初はヨーロッパ・シチズンシップの実現という目標の下に展開された。しかし、同時期に生じていた市場統合への加盟国や超国家アクターの期待の高まりの度合いが圧倒的であったために、移動の自由化は人間が（国籍にかかわらず普遍的に）持つ権利の実現ではなく、経済成長の障壁の除去という観点から推し進められることとなった。それは、独仏主導の国際的な友好関係の樹立を象徴づける意図を多分に含むものではあったが、実質的には、その意図が貫徹されることは当初から期待すらされていなかった。なぜなら、シェンゲン協定が加盟国（締約国）実際に与えた課題は、TCNsの統合政策の加盟国間調整ではなく、むしろ彼らの移動の権利をさらに制限する効果を持つような、加盟国国籍国民だけの自由移動空間の実現であったからである。

もちろん、シェンゲン空間は、域内検問手続を撤廃したことにより、物理的には国籍を問わず誰でも自由に移動できる空間になった。しかし、加盟国の国籍を持たない人々にとっては、滞在期間やビザの取得に関する要件にはじまり、域内での就労や就学、その他生活の権利に至るまで、相対的な自由度を狭められる法制度の形成こそが、シェンゲン規範の内実である。そうした自由度の低下は、「策のヨーロッパ」に象徴されるEU（当時EC）独特の安全保障の欠乏といった共通の認識を埋めるために正当化され、シェンゲン規範は遂に「自由移動促進」のための規範から「治安維持」のための規範へと変化していくのである。

この変化は、必ずしも加盟国が（EU加盟国民以外の）外国人の労働力を必要としないという事実に基づくものではなかった。生産や消費の現場において、外国人は必要とされないどころか、エスニックな食材店や料理店などの小売業をはじめとして、サービス業界における労働需要を満たす重要な存在に既になっていた。そのような実態を反映するものではなく、あくまで加盟国の国家レベルでの政策を貫徹するための措置として、安全保障上の欠乏と治安維持という概念がEUの次元において結びついていったのが、90年代以降現在に至るまでの動きである。その背景には、シェンゲン規範の治安維持のための規範としての定着と、EUにおいて「司法・内務協力」の枠組みの中に公式に人の移動関連政策が組み込まれていったことが大きくかかわっていた。

## 第4章 域外適用が可能なEU制度形成か？—シェンゲン規範の制度化

### 第1節 分析視角

#### 1-1. 制度の捉え方

本章では、もともと国境開放とヨーロッパの統一アイデンティティ形成の基礎として生まれた国際規範であったシェンゲン規範が、欧州統合の公式な規範として制度化されていく経緯を明らかにする。

ここで、本章では制度の動態に着目する。それは、制度が形成され、維持され、また場合によっては淘汰され、修正され、発展するプロセスである。

岡垣は、制度とそれにかかわる行為主体（アクター）との関係を「緊張関係」と指摘する（岡垣, 2003:16）。制度は、それを形成する行為主体間の選好が調整され反映される側面と、ひとたび出来上がった後、対象となる行為主体の行動様式及び行為主体間の関係を規定し、また制約する側面とがある。そして、ここで提起されるのは、この二つの側面が相互に作用する中で制度の有り様に変化するという、発展論的理解である（岡垣, 2003:16）。

岡垣はまた、制度の実体や機能についての異なる見解にも触れている。それは、合理的選択理論に基づくアプローチと、歴史的、あるいは社会学的なアプローチである（岡垣, 2013: 17）。岡垣の整理に従うと、合理的選択理論に基づくアプローチでは、制度は行為主体の主体的な、かつ合理的な行動の結果として形成される。そして、行為主体が制度を利用しての自らの利益を追究する側面に焦点が当てられる（岡垣, 2013: 17; Koremenos, Lipson and Snidal, 2001）。これに対して、歴史的、あるいは社会学的アプローチは、制度が自律的に存続する可能性を肯定する。つまり、制度の存在が、行為主体の行為の選択の幅を狭めたり、制約したり、また場合によっては行為の目的を変更させたりすると見る（Finnemore, 1996: 325-348）。

岡垣は歴史的アプローチと社会学的アプローチを同じ範疇において論じたが、フィオレトスは両者の違いを際立たせつつ、歴史的制度論（historical institutionalism）の国際関係論への適用可能性についてより詳細に論じている（Fioretos, 2011: 367-399）。ここでは、合理的選択アプローチが国際関係論のリアリズムに、社会学的アプローチが国際関係論のアイディアリズムにそれぞれ適応するものと捉えられるのに対して、歴史的制度論は国際関係論の理論とは離れたところで（むしろ比較政治学の領域で）発展してきたとされる（Fioretos, 2011: 368-369）。しかしながら、フィオレトスは、制度の形成また発展を歴史的に捉えることは、それが単に重要だというだけではなく、時

間軸が、非予測性（結果を予測できないこと）、非流動性（制度ができてから時間が経つほど、その変更や棄却が難しくなること）、非エルゴード性（制度の中でプログラムや政策を長期にわたって維持できる可能性があること）、非効率性（より良い選択肢が他にあっても見過ごされてしまう可能性があること）などの点で、制度の説明変数となりうることを示すひとつの有用な分析枠組みであると指摘する（Fioretos, 2011: 371）。

フィオレトスの指摘は、ひとつには、制度の有り様を、それを取り巻く環境から切り離すことへの誘いであると捉えられる。これは、普遍性なモデル形成が主流である今日の国際関係論において、まさにその普遍性を追求するために歴史学を方法論として用いることが決して矛盾しないという、ピアソンが社会科学における「歴史への転回（Historic Turn）」と呼ぶような主張に連なる（Pierson, 2004:4-10）。

同時に、この指摘は、制度化の研究にあたり、国際的な環境と国内環境との区分を度外視する自由を与える。なるほど、国際レジーム論を含む多くの国際制度（International Institution）の分析は、アナーキーな世界秩序を前提としている。しかしながら、制度を多様な利害関係を調整するものと捉えるならば、行為主体が国家であるか、国内の集団であるかの違いはそれほど大きくない。加えて、二極構造の維持を目的とする制度の利用が圧倒的であった冷戦時に比べて、国際制度の対象が文字通り地球上のすべての国を指すようになった冷戦後の今日においては、より明示的で公的な制度の役割の有用性が增大している（田所, 2003: 11）。さらに、制度整備にかかるコストの削減（例えばインターネットの普及など）は、国内のみならず国境を越えた協議機会の莫大な増加をもたらした。このため、国際社会において国内における制度形成や制度の維持にかかる手続きにほぼ匹敵するような手続きを経ることもあながち不可能ではなくなった。

しかしながら、他方で、国内における制度形成を国際関係に援用しようとするアプローチには、仮にそれが合理的選択理論に基づくものであれ、歴史的（あるいは社会学的）制度論によるものであれ、一定の限界もある。それは、関与する行為主体の参入と退出に関する問題、つまり制度へのコミットメントについての問題である。制度を通じて行為主体が利益を受ける場合もあるが、とりわけ歴史的、社会学的見解によれば、制度は、ひとたびそれが出来上がると一定の限度で行為主体を拘束する。また、制度はその参加者が多いほど柔軟性に富み、したがって長く安定的に存続する。けれども、制度の多様性の程度は参加者の増加に無制限に比例するわけではない。岡垣は、制度の「自立性」と「適用性」を段階的に捉え、ひとたび出来上がった制度

へ新規の行為主体が参入すると、その新規の参加者は制度への適用に向けて行動（やその目的）の変化を余儀なくされる一方で、制度自体は新規参加者の特性を吸収してますます複雑化し、多様化するとみる（岡垣, 2013: 18-19）。しかしながら、制度は、参加者の実際的な増大を伴わなくても可変的である。しかも、必ずしもそれは歴史的制度論者が指摘するようなインクルメンタルなプロセスによるものでも、外生的な環境要因の変化だけに依存するものでもない。それは、「制度への参加を免れる」という選択肢の存在と、自らの利益に照らしてその選択肢を採用する行為主体と制度との関係性によるものである。

国内における制度形成の場合、制度が出来上がった折にはそれに参加しないという選択肢はおよそ存在しない。制度には往々にして法律や社会的ルールなどの規範が付随し、従わないものには刑罰や社会的制裁が下されるからである。これに比べて、国際社会における制度には、ひとたびそれに参加した際の規範の付随は（国内のものに匹敵するほどの拘束力はないにせよ）みられるものの、制度に参加しないことについての制裁は存在しないか、存在してもその効果が限定される。例えば、核不拡散レジームにはそれに参加しないことへの明示的、暗示的制裁枠組みが存在するが、すべての国を等しく制約しているわけではない。

また、いわゆる国際公共財についてはこれを共同で管理することの合理性が指摘されるが、一部の国にとっては、地球規模で問題が解決されるよりも、むしろその問題を放置した方が国益につながる場合もある。移民や難民の出入国管理はまさにその最適な例である。移民や難民の本国の多くは、政治経済上の問題を抱えている。これらの国にとって、出入国管理システムを整え、難民希望者を出させないように政治安定化を行うためのコストは、彼らの問題を放置し先進国に解決を委ねるコストに比べて必ずしも大きくない。そのような折に、もし出入国管理行政の徹底を目的とする国際制度が存在したとしても、これらの国々がその制度に参加するインセンティブは限りなく低い。

これに対して、そのような国際制度を形成する側は、それを地球規模での秩序とした方が自国の利益につながると考える場合が多い。したがって、当該制度の棄却や内容の変更を検討しないままに新規参加国の獲得に向けた戦略をとるようになる。即ち、制度形成側の選好が変わらず、期待される対象国の制度への参入も見られない。しかしながら、制度そのものは消滅せず存続するという状況が生まれるのである。

## 1-2. 制度化の条件

上記のように設定される状況においては、制度化の進展に必要な条件が新たに生じる。通常の制度化プロセスは、前述の岡垣が紹介するような自立性と適応性の相互作用として提示できる。しかしながら、制度化は、時間の経過と参加者の増加という時間的、空間的広がりに応じてスムーズに展開されるわけではない。とりわけ国際社会においては、制度への参入の意思がない国、参入した後退出する国、また、参入はしたものの十分なコミットメントを行う意思がない国への対応が必要となる。

制度化のもうひとつの側面は、制度を形成したり発展させようとしたりする行為主体の属性にもかかわっている。なぜなら、行為主体はその属性に応じて制度を正当化する規範を選択するからである。民主主義国家による制度は民主主義を、自由主義的、また資本主義的経済主体による制度は自由主義、資本主義をそれぞれ標榜する。移民や難民希望者の数を減らしたい国は、受け入れ制限を正当化するような国際制度を求め、多すぎる国内人口問題の解消を図りたい国や移民による送金に依存する国は、国境を超える労働の自由を正当化するような国際制度を求め、そして、各々の制度、とりわけ政策イシューごとの制度の目的は、制度を形成する主体の存立根拠を反映する場合が多い。

難民政策や移民政策のEU加盟国間の共通化は、しばしば極度に治安主義的、取り締まり的であると指摘されている。ユイスマンズは出入国管理政策の「セキュリティ化 (securitization)」という概念を用い、対象(referent)の認識枠組み(「フレーミング」)をどのように設定するかが対象の内実を決定すると論じる (Huysmans, 2006: xii)。人の越境移動は、リベラル資本主義経済に基づくフレーミングを通して見るならば経済的な利益をもたらすものである。しかしながら、(不法入国の)取り締まりや検挙の対象としてみるならば、それは治安政策上の課題となるのである。

1990年代以降のヨーロッパ安全保障研究の文脈において、構成主義的アプローチによる脅威概念の理解が深まった。ヴェーヴァーやブザンらは、安全保障の脅威概念を検討する際、それを言葉に表すこと(これを「言語行為 (speech act)」という)でセキュリティという状況が生まれることに着目した (Buzan, 1991: 133-134; Buzan, Wæver and de Wilde, 1998:25; Wæver, 1995: 46-86)。このような、「セキュリティ化」を可能にするような発話の力を重視するアプローチは、以後、セキュリティ化を行う主体の属性や、そのような特定の属性を伴う主体と客体間の関係に焦点を当てるものとして洗練されていく。

なかでも、興味深い指摘として行為者の役割に注目するものがある。セキュリティ化を促す言語行為がしばしばその客体（聴衆）なしにも成り立つとするバルザックを批判して、ソーターは、ゴッフマンの「ドラマトゥルギー」概念を援用しつつ聴衆の重要性を指摘する（ゴッフマン, 1974; Balzaq, 2008: 76; Goffman, 1959; Salter, 2008: 327）。言語行為は、それを聞く聴衆がいなければ存在しないも同然であり、発話を聴衆に聞かせるためには、それが聞くに値する人々によるものである必要がある。そのために、人間は社会的な相互関係においてそれぞれ役目を演じており、またその演技を通じた発話こそが社会の変化を促す力を持つというものである。この発想は、ダールがパワーを定義する際、人間関係に目を向ける重要性を提起したことを彷彿とさせる。交差点で車の交通整理をする人が警察官だからこそ、車は彼/彼女の指示に従う（Dahl, 1957:202）。つまり、警察官のあるべき姿を人間が演じることで、初めて言語行為（実際の発話にとどまらずそれを表象するものを含む）が成立するのである。

また、ユイスマンズは、フーコー的アプローチを採用することによって、セキュリティ化を「不安定で、かつ官僚主義的で専門的な実践による一連のディスコースに連なる手の込んだ現象」であることを示した（石川, 2010:4-8; Huysmans, 2006）。すなわち、意思決定プロセスにおける選好形成と実行は、必ずしも関係する行為主体間の合理的な妥協の産物というだけではなく、より専門的で、一定グループの間でしか通用しないような「文化」や「ネットワーク」を基礎に置くという側面も持ち合わせている（Katzenstein, 1996; Slaughter, 2009; Zaiotti, 2011 等）。

ここから敷衍できることは、司法内務担当官僚が行う国際連携は、例えば外務官僚や経済官僚が行う国際連携とは異なるものとして呈示されるという点である。それでは、司法内務官僚が行う国際協力と、外務官僚が行う国際協力との違いは果たしてどこにあるだろうか。それは、必ずしも対象となる政策課題の違いにとどまらない。外交政策を行政面から捉えた場合、その政策の管轄権があるかどうか、また、政策の改善や新規プログラムを形成する能力が当該官庁にあるかどうか（つまり事業官庁の性質を備えているかどうか）が重要となる。そして、特に従来国内政策であった政策を外交における交渉アジェンダとして取り上げる際は、必ずしも外務省と国内省庁間の連携や役割分担が事前に十分になされるわけではない。少なくとも2000年代後半までは、EUレベルにおいて行われてきた移民（難民）送り出し国との調整においては、通常の外交で想定されるような相手国との駆け引きや、そのために準備される選好のセットは想定されなかった。つまり、彼らが標

榜するところの規範をそのままの形で域外に適用させようとするような、ある種プリミティブな交渉が展開されてきたのである。

### 1-3. 規範の役割

国際レジーム論者やその他のネオリベラルな説明は、制度における規範の役割を限定的なものと捉える。それらのアプローチによると、規範は国家間の協力を促すが、その方法は国家の行動パターンを変えることによってであり、国益や国家のアイデンティティに変化を及ぼすものではない(Anderson, 1995: 463-64; Keohane, 1993: 285)。

しかしながら、制度を一定の自立性を持ち、また一定の限度において持続性に耐えうるものであると歴史制度論的あるいは社会学的に捉えるならば、規範は制度を通じて、国家の制度へのコミットメントの目的やアイデンティティそのものの変容を促す場合がある(Checkel, 1999:84-85; Finnemore, 1996: chap. 1)。また、その制度が多様な行為主体を受容する性質や複雑性を(少なくとも成立の初期の段階において)備えている必要もなくなる。

もつとも、これはかろうじて制度の存続が保たれるという意味であって、制度の有効性を保障する十分条件ではない。制度がその対象となる主体の行動を制約する背景には、その制約を結果づける規範の存在が不可欠である。

制度を持続的に有効づける規範は、必ずしも一つではない。制度の持続は、むしろ複数の規範が相互作用の結果、統廃合されるという動態プロセスとして理解することができるだろう(小川, 2011; 川瀬, 2009 等)<sup>102</sup>。複数の規範の関係性については、規範の競合についての言及が初期の構成主義者たちの多くの論究に見られた(例えば、Checkel, 1999; Finnemore and Sikkink, 1998: 887-917)。そして、次第に複数の規範が、それを提唱する行為主体(「規範起業家」)間の相互交流を通じて連携づけられていく社会的学習プロセスとしても観察され始めるようになった(Checkel, 2005: 801-826; Gabler, 2010: 80-117)。そこでは、複数の行為主体と複数の規範が関与し合う一つの包摂的な制度枠組みが想定される。実際、合理主義的な規範競合の捉え方は制度が実質的に機能していないが存在する段階を十分に説明できない。これに対して、社会的学習が制度内部で展開されているという見方は、制度自体が名目上だけでも持続することを肯定するものである。

---

<sup>102</sup>規範の競合プロセスについてのこれまでの研究は、構成主義に基づくものや国際社会の階層性に言及するものあるいはグローバル立憲主義に依って立つものなど多岐にわたって存在する。

それだけでなく、社会的学習プロセスは、制度への参加主体が増える条件を必要とせずとも規範の統廃合や変容を説明できる。つまり、制度に参加していない主体の行動変化を、当該主体との実際の相互作用を経ずに促すような規範形成の可能性を説明できる。例えば、出入国管理を厳格化するための、また、出移民や難民の本国帰還を認めるための国際法制化に多くの途上国が反対し、交渉のテーブルにさえついていない状況に対して、それらの国々に直接圧力をかけることなしに、求められている国際法制度の内容を検討することで当該国の交渉への参加を導くことがある場合を適切に指摘することが可能なのである。

## 第2節 欧州統合プロジェクトとしてのシェンゲン制度

### 2-1. EU 制度への編成

1985年にシェンゲン協定が締結されて以降、公式な欧州統合の枠外に発展したシェンゲン・グループと、(当時) EC内に組織化されたアド・ホックグループ、そしてその他の司法内務関連の加盟国間グループが併存したことは第3章で示した通りである。この状況を、シュウは「反射的連鎖 (reactive sequencing)」という概念を用いて指摘する (Chou, 2009)。これは、域内国境検問の廃止を前提とするシェンゲン規範が将来的に欧州共同体の制度を構成することを未然に阻止するために、イギリスがアド・ホックグループを対抗馬として形成したという観察に基づく指摘である。イギリスは国境検問を廃止せずに人の自由移動を促進する道を模索していた。したがって、検問廃止が将来的な欧州統合の既定路線となることは、イギリスにとっては望ましい状態ではなかった。また、シェンゲン規範に参加するという選択肢は、イギリスにとっては仏独のような利益を期待できるものではなかった。しかし、現実にシェンゲン規範が単一市場の補完措置とみなされている状態が、イギリスの出入国管理に影響を及ぼさないという認識は極めて非現実的であった。加えて、欧州統合の推進派が政治/社会統合の「実験」としてシェンゲン規範を捉えたことは、イギリスが「実験的欧州」の中に包摂されるという危惧を抱くきっかけとなった (Callovi, 1992 : 360)。シェンゲン規範は1985年以降、急速に治安維持のための規範としての機能を高めてはいたものの、このような推進派のラベリングが国内の欧州統合親和的勢力に影響を与える事態をイギリスは懸念していた。そこで、あくまでも域内の治安維持のための国家間協力として人の移動管理一般を取り扱う連携枠組みを創り上げ、その中に欧州委員会などの超国家推進派を取り込もうというのがイギリス

の狙いであった<sup>103</sup>。

しかしながら、イギリスの思惑は、その後大きく外れることになる。アド・ホックグループはシェンゲン規範の将来的な欧州共同体制度への埋め込みを行うのにまさに適した制度枠組みだったからである。たしかに、アド・ホックグループは、欧州委員会が当時標榜していた「開かれた EC」、つまり、EC 加盟国民の域内自由移動の促進だけでなく EC 加盟国の国籍を持たない住民の統合などの提案も含む政策を協議することを許されてはいなかった。むしろその反対に、加盟国の合意を欧州委員会が公式に裏書きするという役割しか期待されていなかった。また、欧州共同体の枠外に組織されたシェンゲン・グループの凝集性は比較的高かった。その徹底した秘匿性と、シェンゲン加盟国内における透明な民主的手続きを経ることなく専ら行政手続きとして関連政策が実施されていくことに対する NGO などの非国家主体からの激しい非難を受けたものの、シェンゲン・グループでの集合的意思決定の方法はほぼ踏襲された<sup>104</sup>。加盟国間の協力枠組みは強固であったものの、それはあくまで司法内務警察官僚の間の独特の行政的なグループ形成であり、TCNs や難民支援団体などの NGO や国際機関などの非国家主体の力が大きく反映されるものではなかった。

もっとも、シェンゲン・グループはその稼働を民主的に正当化するだけの手段を持ち合わせていなかったのに対して、アド・ホックグループは欧州共同体の中に発足した以上、非常に限定的ながらも、共同体設立条約に表されるリベラルな理念に従い、意思決定過程の民主化を図るために存在することは可能であった。その意味において、アド・ホックグループという「制度」は、リベラルな理念を基礎に置くことで対外的正当性を獲得し、他方、参加国は一定の制約を受けることになった。

1988 年に、アド・ホックグループは、「コーディネーターズ・グループ」と改組された。そして、翌 1989 年に通称「パルマ文書」と呼ばれる欧州理事会決議が提出された<sup>105</sup>。これにより、公式な欧州統合の文脈で初めて、FMP と EC 加盟国間共通出入国管理との関連が明記され、またそのための EC 加盟国間の協議の場が公式に設けられることとなった (Bunyan and Webber, 1995 :4; Callovi, 1992: 361)。欧州統合が政治統合としての公式な制度枠組み

---

<sup>103</sup> イギリスのこのような意図は、シェンゲン規範のセキュリティ化とあいまって、後の EU 共通政策形成の内容を決定づける背景要因となった。

<sup>104</sup> 例えば、<http://www.fecl.org/circular/2103.htm>。また、E. Whitaker, 1992: 203. .

<sup>105</sup> 人の出入国管理に関する EU/EC 枠外の加盟国間協議形態が段階的に EU/EC の制度に編成されていく過程は、岡部, 2001 で明らかにした。

を整えるのは、1993年のマーストリヒト条約発効時であり、また、政治統合が冷戦終結やドイツ統一など、予期されていなかった事件に伴い突発的に成立したことも広く指摘されるところである。しかしながら、人の越境管理についての加盟国間協力を欧州統合の文脈において進展させるための制度上の基礎は、このパルマ文書の存在なしには形成されなかった。もっとも、少なくとも当時は、人の越境移動の促進と国境管理（域内治安の確保）の双方を欧州統合の目標のひとつに定めることへの同意はかろうじてなされたものの、双方のいずれを優先事項とするか、あるいは実質的な優先事項となるかという点については、その胎動が予見されていたにせよ、明示的ではなかった。シェンゲン規範が人の越境移動にかかわる政策分野の欧州統合を方向づける規範として決定づけられていくのは、その後の欧州統合の政治統合としての進展を待ってのことであった。

1990年に締結されたシェンゲン実施条約は、1999年の欧州連合条約改正、通称アムステルダム条約の付属議定書に編成される形でEU法規となった。1976年に発足した警察や司法協力を目的とする「トレヴィイ・グループ」の構成メンバーの多くはシェンゲン・グループのメンバーとなり、マーストリヒト条約の発効後1993年からはEUの司法内務協力（Justice and Home Affairs: JHA）理事会のメンバーを兼任する形になった。複数の制度を構成するメンバーが重複したことは、不要な古い制度が淘汰され、新しい制度へと転生するために十分な要件となった。

トレヴィイ・グループの発足以来、司法内務についてのほぼすべての政府間協議は実際にはEU(EC)加盟国間で行われていたが、欧州共同体そのものの利益を反映する制度こそが、「パルマ文書」を世に表したコーディネーターズ・グループであった。したがって、共同体の内部では、このコーディネーターズ・グループを基礎にした制度形成が目指された。

欧州連合の発足以後の制度形成上の飛躍的な発展は、規範との直接的な結びつきによってもたらされた。制度の設立は、共同体条約、あるいは欧州連合条約への規定に基づくものとなった。例えば、マーストリヒト条約はそのK4条で司法内務調整組織の設立を規定し、これに基づきK4委員会が発足した。これは、コーディネーターズ・グループが発展したものである。さらに、K4委員会は、アムステルダム条約により「36条委員会（欧州連合条約36条に基づく。政府間協力をEUレベルで管轄）」、「出入国管理、国境、難民に関する戦略委員会（Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum: SCIFA. 共同体政策を管轄）」、そして「司法内務委員会（政府間協力をEUレベルで管轄）」の3つの制度へ発展した。

この制度上の進展は、EU の枠外で乱立していた加盟国間グループを統合し、作業の効率を高める目的があった。K4 委員会は、トレヴィイ・グループを包摂した。また、シェンゲン・グループは、シェンゲン実施条約がアムステルダム条約の中に組み込まれた（欧州共同体設立条約第 62 条及び同第 63 条(3)(b)）ことに従い、閣僚理事会内に編成された「人の移動、国境、庇護に関する戦略委員会(Strategic Committee on Immigration, Frontier and Asylum: SCIFA)」の管轄下に置かれることとなった。さらに、シェンゲン規範が定める庇護体制の協働を目的として 1990 年に締結された、「欧州共同体加盟国に提出された庇護申請の審理責任国を定める条約 (Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member states of the European Communities. 通称ダブリン条約)」2003 年に「庇護申請の審理責任国を定める理事会規則」という EU 規則となった。これを受けて、ダブリン条約の実施に向けた政府間グループであったダブリン・グループも、欧州委員会の中に吸収された。最終的に、人の移動に関する制度は、「共通庇護・出入国管理政策 (Common Asylum and Immigration Policy)」という政策分野に付随するものに落ち着いた。

一連の制度改編は共同体制度の耐久力を示したものの、制度の目的や内実を変化することを余儀なくされる側面も持ち合わせていた。制度内容の変更は制度の持続のために必要なことではあったが、参加する国家の適応を促すというよりは、むしろ、参加する国家の利益を最大化させる機会を提供した。欧州委員会が目指したような外国人の社会統合という目的は希釈され、人の移動に関する EU の制度は、加盟国が共有する関心事である外国人の受け入れそのものを定める基準の選定や策定のためのものとして存続していった<sup>106</sup>。

そして、例えば、事実上の移民の社会保障や、彼らに EU 市民権が付与されるためのオンブズマン的役割が期待されている、欧州労働組合連合 (European Trade Union Confederation: ETUC)、欧州産業雇用者連盟 (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe: UNICE. 現在の“Business Europe”)、欧州移民フォーラム (European Union Migration Forum: EUMF) などの団体は、この制度内における協議に実質的に参加する意思を示していない

---

<sup>106</sup>「共通庇護・出入国管理政策」は、実際には狭義の庇護政策 (asylum policy) や出入国管理政策 (immigration policy) に限らず、受け入れた難民の処遇や TCNs の社会への受け入れのあり方まで及ぶ広範囲の領域を内包した。このような広範な対象を取り扱う制度枠組みであったものの、実際に加盟国間の政策連携が進んだのはやはり人の受け入れの基準に関するものであった。

か、あるいはほとんど参加できていないかのいずれかであった (Ozcrumez, 2008: 257-278)<sup>107</sup>。

また、欧州議会での協議には、議会から認証された「移民政策グループ (Migration Policy Group)」と呼ばれる専門家集団の参加が認められているが、このグループも、域内の「事実上の移民」つまり TCNs の意見や要望を集約して EU での意思決定に主たる影響力を及ぼすまでには至っていない (Ozcrumez, 2008: 266)<sup>108</sup>。

もっとも、このことは、社会統合や権利付与及びその保障などの TCNs の社会的包摂が EU 域内で行われていないという結論を一足飛びに導くわけではない。欧州統合をさらに進めること (more Europe) を欲する人々にとっては、この状態は確かに容認しがたいものではあるだろうが、制度上は、EU の誕生を契機に、これらの関連政策領域が EU レベルと加盟国レベルに区分されたということを示す以上でも以下でもない。これは、当該制度が枠組みにおいてだけでも包括性を備え、難民や TCNs の社会統合も将来的な視野に入れていることに着目しての言及である。ただし、これは、将来についての無防備な希望的観測ではなく、制度が自ら掲げる規範に縛られるというメカニズムが働く余地を期待しての言及である。

しかしながら、実際のところ、EU 共通出入国管理は、大方の批判のとおり、移民や難民の入国や居住をより厳しく制限するための制度となった。この背景には、制限志向に基づく規範が第一義的に尊重されたというよりは、むしろ、その規範を尊重したり標榜したりする土壌がそもそも整っていないか

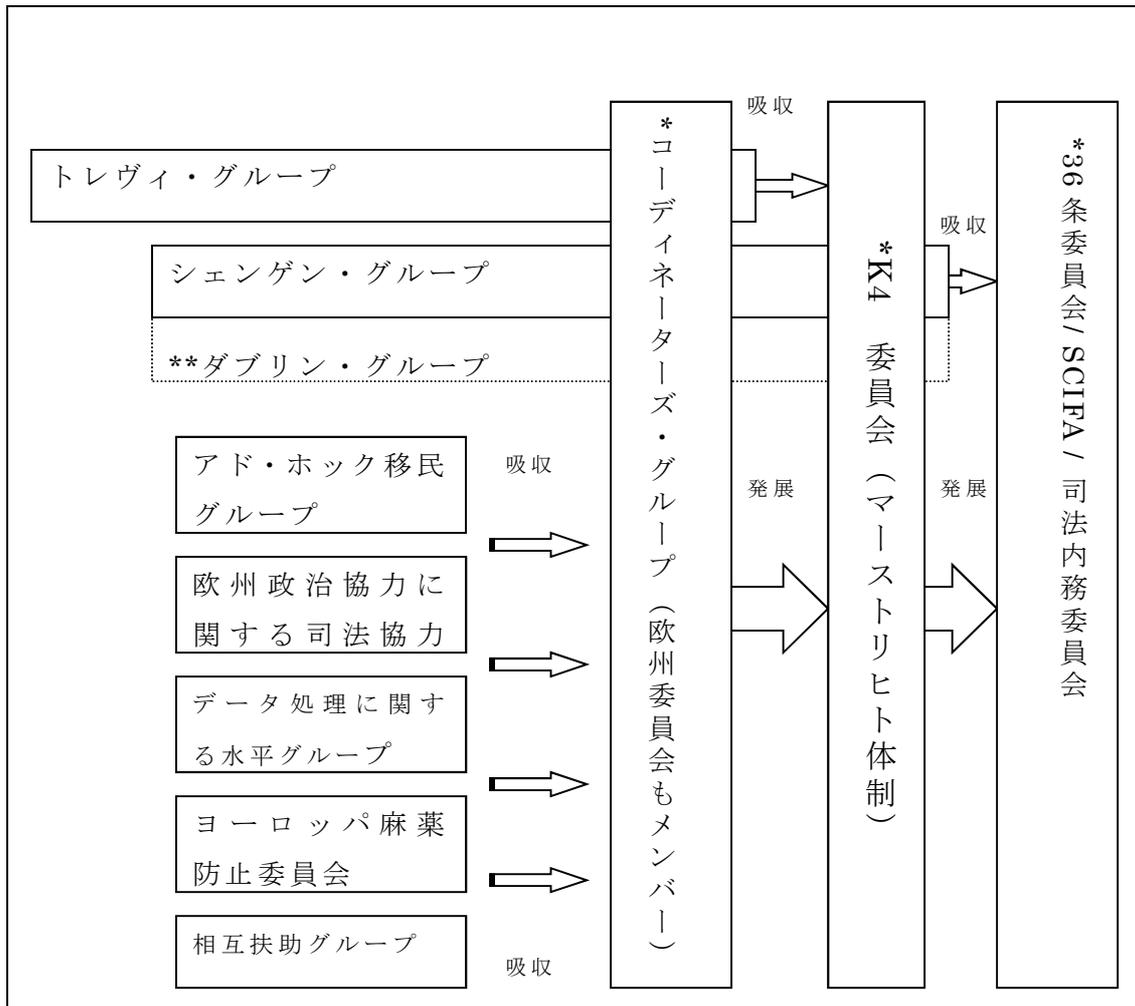
---

<sup>107</sup> オズクルメズは、各加盟国の国内において組織されている移民団体が各加盟国の労働組合等と図っている連携の緊密さに比べて、EU レベルでは両者の交流は極めて希薄であると述べている。しかしながら、2012年5月筆者が ETUC の TCNs 担当アドバイザーに行ったインタビューによると、2007年に欧州委員会が高度人材受け入れのための政策スキーム (今日の「ブルー・カード」指令の原案) を打ち出し始めたころから、ETUC が EU レベルでの意思決定の場に少しずつ参加できるようになってきたという。これを受けて、ETUC と EU 加盟国内の労組との関係性に変化が起こることが期待される。

<sup>108</sup> 欧州議会の公式な見解は、閣僚理事会や場合によっては欧州委員会による起案よりも事実上の移民の社会統合に積極的な内容が多い。しかし、実際に加盟国の国内法の変化が必要になるような法律の策定に関しては、そもそも起案そのものが提出されなかったり (欧州委員会あるいは加盟国の管轄)、欧州議会による修正が意思決定の最終段階に反映されないような手続きが定められていたりといった理由により、これまでのところ、少なくとも社会統合にかかわる政策領域において、欧州議会の実体としての影響力は極小である。

ったとみることができる。即ち、「ユーロ」や「単一市場」と異なり、「シェンゲン」は多分に技術的、専門的な官僚どうしの調整がもつぱら必要な分野であり、EU加盟国間の外交や内政に関わるような中心的なテーマではないとみなされていたからこそ、技術的な統合が進み、それを正当化する強固な規範が存続できたのである。

図 4：越境移動に関する加盟国間協力枠組みの EC/EU への編成



(著者作成)

## 2-2. EU 制度としての「共通庇護・出入国管理政策」の確立

1993年にマーストリヒト条約が発効したことを受けてEUが誕生すると、経済面のみならず政治面でも公式な統合が進められることとなった。もっとも、ここでは、経済統合と政治統合が同一の手続きによって進められることが意図されたわけではなかった。それは、1987年の単一議定書以降進められてきた経済統合の発展を共同体主導の統治方式の充実という手続きから支えるということと、それまで公式の協議の枠外に置かれてきた外交・安全保障分野と内政分野をとりあえずは政府間協力の形を保ちつつも欧州統合の範疇に加えるという二つの目的を併せ持つ統合形態であった。したがって、組織全体としては統一された制度や意思決定手続きを備えたものとは程遠く、半ばパッチワーク的な印象を与えるものとなった。結果として、1993年の統合は、共同体内部の制度的効率ではなく域外に対するひとつの代表性

を打ち出すことを象徴するものとして評価された<sup>109</sup>。当時の最優先課題は政治統合ではなくむしろ通貨統合（European Monetary Union : EMU）であったということ、そして、政治統合は通貨統合の方向性をめぐる加盟国（主に独仏）間外交の中で「副次的な駆け引き（side-bargaining）」として討議された事項であったということが、この評価が甘受される大きな要因となった。とりわけ、「ベルリンの壁」の崩壊後、ドイツが東西統一を通じて欧州での影響力を高める可能性を当時 EC やいくつかの加盟国が危惧したこと、そして、西ドイツ（特にコール首相（当時））自体も欧州への積極的な関与というパフォーマンスを明確にしながらドイツ統一を推し進める安全保障上の必要があったことが、マーストリヒト外交交渉を特徴づけるひとつの要因となった。そして、ドイツの「巨大化」を殊のほか恐れていたフランスがドイツ統一を阻むための外交戦略を駆使するなど極めて険悪な二国間関係が続いたものの、最終的にはミッテラン大統領（当時）とコール首相（当時）が 1990 年 4 月に欧州理事会宛に共同書簡を提出し、通貨統合と政治統合それぞれを進めるための 2 つの政府間会議（Intergovernmental Conference: IGC）が並行されるべき旨を希望したことで、とりあえずの外交上の危機を乗り越え、かつ両国ともに利益を得られるような欧州統合の路線が軌道に乗ることとなったのである（森井, 2005 : 3; Baun, 1995-1996）。

森井は、「このような主要加盟国間のハイ・ポリティクス<sup>109</sup>の延長上に締結されたのがマーストリヒト条約であったが、このことはこの条約が加盟国の妥協の産物であるという印象を否めないものとした」と述べている（森井, 2005 : 3）。この評価は、特に「共通外交・安全保障政策（Common Foreign and Security Policy : CFSP）」分野に当てはまるものと考えられるが、仮に CFSP が主要加盟国（英、独、仏）の利害調整の結果成立したものだといえるなら

---

<sup>109</sup> 欧州統合の初期に期待されていた EPC が挫折し、その後意図的あるいは経路依存的に進められた現実的な統合路線と経済統合のスピルオーバーの帰結としてマーストリヒト統合が実現したという見解がある。本論ではこの見解が後述の主要加盟国間の交渉を重視する政府間主義

（intergovernmentalist）的解釈を上回る説得力を持つものであるかどうかという点について直接議論することは避けたい。しかし、その一方で、マーストリヒト条約に最終的に規定された政治統合の内容をもっぱら「添え物」的交渉の成果とする評価については、1986 年単一議定書がもたらした実定法概念としての EU とのつながりを重視しないことにつながるため、これを全面的に納得のいく見解とは考えない。しかしながら、特に内政分野（「司法・内務協力（JHA）」分野）の編入については、添え物とまではいかないまでも、ドイツを除いたほとんどの加盟国の関心が特に寄せられていたわけではなかったことは否定できない。

ば、内政、特に、JHA 分野は、この政策領域を欧州統合の枠組みの中に取り込みたいドイツと、それ以外の国々の間での利害調整の結果であるといえるだろう。即ち、最も法に厳格な、また最も機能的な出入国管理制度を備えているドイツが、自国のスタンダードに他国の制度を調整しようとした一連の試みが、出入国管理分野の EU での政策調整とほぼ同義だとしても過言ではない。それは一方では、ドイツから見れば杜撰な出入国管理でも十分にやっていた国々、特に南欧諸国などそれまでむしろ出移民国であり、移民受け入れのための体制をほとんど有していなかった国々との隣接国境を開放するにあたって懸念される、犯罪につながるような人の移動を未然に阻止したいというドイツの治安維持への対応姿勢であった。しかしながら、他方では、おそらくヨーロッパで最も経済的に成功しているドイツに向けた人の移動が集中するであろう事態への危機意識の表れでもあった。

もっとも、CFSP の成立に向けて複数の国がそれぞれの利益獲得のために奔走した「熱意」は、JHA の成立をめぐる加盟国間の協議の場にはほとんど感じられなかったであろう。JHA の領域は CFSP の領域に比べて「控えめ (low-key)」で、世論やメディアの注目をほとんど集めることがなかったからである (Turnbull and Sandholtz, 2001: 214-215)。このことはヨーロッパ以外の国々にとっても少なからず示唆的である。今日の EU 加盟国において、移民の問題はもはや社会的な、あるいは倫理上の問題のみにとどまらず、政局の動向を占う政治的な問題となっている。主要国における選挙の争点に必ずといってよいほど移民の問題があがることを、1990 年代前半に誰が想定していただろうか？もちろん、当時既に移民問題は社会問題として世間の注目を集めていた。しかしながら、移民への対応如何で政権の維持、あるいは奪還が決まるほどの重大な問題としては意識されていなかっただろう。

マーストリヒト欧州統合の際の出入国管理分野における加盟国間協力は、それまで乱立していた加盟国間協力グループが整理され、政府間協力という形式は変わらないもののアド・ホックな政治協力から常設の制度体系が生まれた点が評価されている。もっとも、この分野の政治協力はシェンゲン規範を基礎に組織立てられたものの、マーストリヒト条約締結時においては、シェンゲン規範は遂に EU 法規とならなかった。これは、1992 年統合の時点で、出入国管理を含む司法内務協力一般を名目上は欧州統合と関連付けることに合意しつつも、実質的には加盟国の裁量が大きく影響するような政府間協力の枠内にとどめておきたいという加盟国の思惑が反映された結果だといえる (Niessen, 1992: 681-682)。出入国管理はこの意味で、外交と同様に（あるいは場合によってはそれ以上に）、排他的な国家主権のひとつの要素であ

った。

したがって、欧州統合を推進する立場からすると、マーストリヒト統合は出入国管理分野における欧州統合の成功ではなかった。確かに、この時期（1992年を見越した1980年代後半以降）において出入国管理分野での政策調和は進展した。しかし、これをあたかも欧州統合を勢いづけるような「驚異的な進展」とする評価は稀で、多くは、一貫したビジョンについての合意がないまま組み込まれた政治協力分野こそが「第3の柱」つまり司法・内務協力分野であり、出入国管理分野はその一部分に過ぎないという評価に落ち着いている（Stone-Sweet et al, 2001: 216 等）<sup>110</sup>。

ごく一般的な見解としては、マーストリヒト欧州統合はまずは単一市場の発展という側面で、次に外交・安全保障分野を統合の対象とするという意味での「政治統合」の側面で注目すべきものであった。この点を考慮すれば、従来出入国管理に携わる人々にとって、また以前との比較においてたとえその進展が「驚異的」であったとしても、「第3の柱」での政治協力は、欧州統合の歴史において至極地味で目立たない一コマではあった。このことは、マーストリヒト欧州統合を主要加盟国間のハイ・ポリティクス産物と捉える見方においても然りであった。

しかしその一方で、「第3の柱」に位置づけられた個々の政策の間の関連性が希薄であり、また意図されたものではなかったというような見解を下すことが妥当であるかは疑問である。特に、司法（あるいは警察）協力と、難民政策や移民政策を含む出入国管理協力とが同一の枠組みの中に位置づけられたことは、少なくとも司法内務を担当する当事者にとっては、「ア・ラ・カルト」というよりも、むしろ意味があつてのことであつたし、そのような有意味な連関付けを許す裁量の余地が統合推進側にあつたということもできるだろう。

移民政策分野での欧州統合に向けた1970年中葉から10年余の（当時）EC機関による努力が単一市場の補完としての「シェンゲン規範」の出現によってあえなく頓挫した経緯については、既に論じたとおりである。また、当時政府間協力の対象になってさえいなかった難民受け入れの分野に関しても、1990年シェンゲン実施条約締結に至る段階で加盟国間協力を促す一定の共通規範（ダブリン条約等）が生まれた。また、この条約の実施において何を置いても必要とされたのは、域内自由移動空間を担保するものとしての域外

---

<sup>110</sup> 特に、ここでは第3の柱の政策群が何ら組織立った体系を構成していない点が「寄せ集め」と評価されている。

国境警備面での加盟国間協力であった<sup>111</sup>。

つまり、シェンゲン空間は、単一市場と同様に加盟国間の政治協力を促す強い力を持つ制度（institution）であると同時に、人の移動と国家とのあらゆる係わり合い（労働力とその受け入れ市場、人権の被侵害者と平和標榜アクター、旧植民地の国民と旧宗主国、等）を切り離し、越境的な空間である欧州統合体との関わりにおいて（しかももっぱら経済的理由に基づき）人の移動を理解することを強要する概念でもある。この制度として、また概念としてのシェンゲン空間が、結果として人の移動に関する政策を司法・内務政策の中に位置づける思考的枠組みを可能にしたのである。

司法内務協力としての人の移動政策は、このような経緯でシェンゲン空間を母体に制度化されていった。マーストリヒト欧州統合で「第3の柱」の中に編成された政策群は、シェンゲン規範の履行に向けて活動するものと位置づけられた。マーストリヒト条約はそれまで複数存在していた司法・内務関連政治協力グループを公式にまとめただけでなく、それらのグループの活動を実質的に「シェンゲン・グループ」に委任することで、統括の基礎に「出入国管理と司法・内務協力業務を関連付ける」という理念を据えることに成功した<sup>112</sup>。そして、欧州共同体設立条約の第IV篇を「内務と司法協力（Internal affairs and judicial cooperation）」と題し、その中に広義の出入国管理と警察、司法協力をすべて組み入れたことで、「人の移動」と「司法内務（警察）」は、欧州統合の歴史においてはじめて統合された形で公式な制度となった。

このほか、「人の移動」と「司法内務」の結びつきは欧州統合（体）を媒体とする加盟国間の政治という側面からも説明できる。つまり、国内では解決し難い問題をEUという超国家次元で解決しようとする国家の行動において、とりわけ顕著な「人の移動関連政策の司法内務化」が看取できる。このことは、実際、80年代後半から90年代初頭にかけて主要な移民受け入れ国の間で見受けられた。

当時は、人の移動が「個人の自由な経済活動」から、「受け入れ国家にとっての負担」へとその意味合いを変えてから久しい時期であった。一方では

---

<sup>111</sup>域外国境を共同で守る目的を達成するため、当時EC加盟国の間で1985年域外国境条約（External Frontier Convention）が締結された。しかし、ジブラルタル海峡の主権をめぐるイギリスとスペインの争いが起因となりついにこの条約は批准されず、現在に至っている。その一方で、域外からの不法（あるいは非正規）入国者や国際犯罪者を取り締まるための政府間協力は近年強化されている。

<sup>112</sup>より具体的には、1989年に結成された「コーディネーターズ・グループ」のメンバーに共同体機関（欧州委員会）のメンバーを加えた。

70年代の経済移民導入停止後の帰国促進策の「失敗」を機に、他方では頻発する地域紛争と冷戦の終焉による二極体制の瓦解がもたらした、恒常化した難民申請者のインフローを前に、国家はもはや自力でこれらの問題を解決する術を失いつつあった<sup>113</sup>。これは欧州に限らず当時の主要な受け入れ国で見受けられた現象ではあったが、とりわけ、「偽称難民 (bogus refugee)」の急増や事実上の移民の定住化の問題に加えて、彼らへの対応を含めた出入国管理機能が十分に機能していないという認識が国民の間に生まれ、それが与野党の政権獲得に結びつく可能性のある政治イシューとなったことが、国家や政府への極めて大きな衝撃であった。

これは特に政権政党にとって厄介な事態であった。保守派の政権政党は概して公式には新規移民 (migrant) の流入を制限する政策を取らざるを得ず、制限された多くが何らかの人道的保護を必要としている場合などは野党からの批判に立ち向かわなければならなかった<sup>114</sup>。反対に、リベラル派の政権政党は、その信条上公式には人の自由移動にオープンな姿勢を取らざるを得なかった。しかし、そのように明示的に主張することは、彼らの受け入れによる経済社会コストの増大が国民の不満を生むことから得票数を失う危険を伴うものであった。いずれにせよ移民 (migrant) を争点とすることは与野党いずれの政党にとってもかなり冒険的であった。

何よりも政治指導層を悩ませたのは（そして2013年今日においても解消されていないその悩みは）、そのような冒険的な争点である移民問題を政治課題として避けて通るわけにはもはやいかなくなっているということであった。その背景には、極右政党や政治集団が移民問題を選挙アジェンダとして取り上げ、それを機会に、マスメディア等を通じて公の場でスポットライ

---

<sup>113</sup>国際慣習法において想定されていたのは、元来「非日常的な」事態としての政治迫害を受けた個人の（しばしば亡命を通じた）保護であった。これに対し、地域紛争の恒常化とそれに付随した形で難民が生じるという状況が連鎖しているのが今日の現象であり、これに法的、政治的に国家や国際社会がどのように対応するかは未だ明らかではない。

<sup>114</sup>受け入れる対象が「庇護申請者」であれ「不法移民」であれ、非正規の労働市場における安価な労働力として活用できるのであれば彼らを積極的に受け入れたいという要望は、保守派寄りの経済団体から提出されることが多い。ドイツが外国人労働者を受け入れた背景もそこにあった。また、経済移民の公式な（つまり二国間条約に基づく）受け入れが停止された後も、上のような労働力へのニーズは継続してあったと推定される。したがって、イデオロギーの異なる政党による移民関連政策の戦略は、公式に受け入れを否定しておいて非公式のルートを開放しておくか、あるいは公式にはリベラルな価値観から門戸を開放しつつ、非公式には安価な非正規単純労働者以外には門戸を閉ざす方法を採用することとなる。

トを浴びる機会が増えてきたという現象があった。そして、極右政党が国政の動きを左右する影響力を持つようになったことが、EU加盟国の政治的な動きに決定的な変化をもたらした。フランスでは、相当数の移民が経済活性化のために必要になるとの論調が新聞等マスメディアを通じて広まってきた矢先、2002年の大統領選挙の際に外国人排斥を公約に掲げる極右政党「国民戦線（Front National）」が周囲の予想を大幅に上回る躍進を遂げ、このことが国内の保守、中道左派両党に尋常ならぬ危機意識を植え付けた。以後、フランスは、違法入国者の退去促進を含む国境警備強化路線を踏襲した。このほか、イギリス、オランダ、ベルギー、オーストリア、デンマーク、スウェーデンなどにおいても移民排斥をキャンペーン・アジェンダとする政党の台頭が目立つようになり、EU加盟国各国の政権与党やそれを目指す既成政党は、移民の問題が極右政治集団にとって有利に働くような政局を作り出すことを是が非でも避ける方向に常にかじ取りをする必要性に迫られるようになっていく。

多くの加盟国は、この国内政治運営の行き詰まりを、移民（migrant）を司法内務事項とする概念上の変化によって相殺しようと試みた。移民を「脅威（threat）」と捉える考え方、移民を国家の治安のみならず安全保障を左右する存在とみなす、移民のセキュリティ化（securitization）（Waever et al., 1993）、急増する入国希望者を指す「移民圧力（migration pressure）」、そして、このような移民の行為に対してなす術がないという国家の悲鳴を代弁するような、出入国管理の「制御不能（out of control）」という表現。これらすべてが、移民現象を移動者の基本的人権というポジティブな側面と切り離し、受け入れ国民の恐怖をおおる要因と捉えるような、認識上の転換を図るレトリックとして用いられるようになった。そして、移民がこれほど「危険な」存在であるのであれば、彼ら（の出入国）を取り締まるための司法・内務政策の一環として、出入国管理が行われなければいけないという考え方が、正当性を備えたロジックとして提示された。

とりわけ、EU加盟国の場合は、このレトリックの活用に加えて超国家次元への問題の付託という選択肢があった（Guiraudon, 2000）。EUを、「国家が説明責任を負わずに問題解決を図るのに最適な場所(venue)」として利用するということである。法制化にあたって国民の世論に多大な影響が及ぼされると予想される政策課題を、直接国内の立法過程に持ち込まずにEU法の形成過程に送り出すことによって、国内での議論の焦点を「EU法の国内法への取り込み」へとずらすことが可能になる。こうすることで、当の政策課題の内容そのものを国内で議論せずに国内法形成を行うことができるように

なるわけである。

これは言わば加盟国の EU を利用した「迂回戦略」である。実際、当時コール首相は移民の受け入れが国内における政争の火種となることを恐れ、制限的な政策としての移民（流入者）管理政策の欧州規模での一元化に関するプロポーザルを他の加盟国に先駆けて欧州理事会に提出した。

ちなみに、移民政策の司法内務政策としての位置づけは、EU 内での枠組み整備のみによって正当性を持つとは考えられてはいなかった。これは、各国内での政治運営においても、欧州統合体が立案する政策形成のスキームにおいてもそうであった。マーストリヒト条約は、あくまでもバランスのとれた複数の政策の併存を名目上重視するものであった。難民の庇護、(シェンゲン空間を取り囲む)域外国境 (external border) の共同管理及びその方法、そして、広義の出入国管理 (immigration policy) と TCNs 即ち事実上の移民の処遇 (immigrant policy) のどれもが EU が取り組む政策課題として挙げられた。これらは、1990 年に定められたシェンゲン実施条約における、「域内国境での検問廃止と人の自由移動の促進(第 2 条)」「域外国境警備の強化(第 3 条～8 条)」、「査証、滞在許可、団体旅行に関する規定 (第 9 条～27 条)」「庇護手続き関連 (第 28 条～38 条)」、「警察や治安維持のための協力 (第 38～91 条)」、「シェンゲン情報システム (SIS) の創設 (第 92～119 条)」、「共通のプライバシー保護措置の導入 (第 102 条～118 条)」等の規定の履行を実質的に促進するような項目でもあった。つまり、人の自由移動を担保するための措置として司法・警察協力の必要性が高まったのと同時に、(特に)移民の問題を司法内務問題、あるいはセキュリティ・イシューとしてのみ捉えることを避けるための措置として、TCNs の差別的処遇の撤廃をはじめとした社会統合面での改革が打ち出されたのであった。しかしながら、これらは移民管理を犯罪と結びつけて行うことを正当化するために政策形成側が編み出したロジックであったこともまた事実であった。

マーストリヒト条約での規定について議論されたのは、庇護政策、EU 域内外の出入国管理、TCNs の社会統合、テロや麻薬密輸対策としての警察協力などといった、いわゆる「共通の関心」分野における共通政策の形成や実施に EU 機関がどの程度かかわるか、という問題であった。これは、発議権や通常的意思決定プロセスへの参加にとどまらず、最終決定に至る前の段階で EU 機関が諮問や情報開示を求めることができるかどうか、またそれが認められたとしてそのような EU 機関の答申がその後の意思決定にどの程度反映されるか、という、プロセスにおける EU 機関の権限の相対的強化を求めるものでもあった。そして、意思決定の最終段階を経た政策について、少な

くとも規範に照らしてその正当性を吟味することを可能とするような EU 機関（司法裁判所や監査機関など）への権限付与をめぐるものでもあった。

換言すれば、マーストリヒト体制の評価は、出入国管理に関連する個々の政策分野の連携を「緊密に」行うという統合目標を満足するものとなっているかどうかに関するものであった。そして、その際、共同の出入国管理体系を作るうえでの EU 規模でのビジョンの有無は問題にされなかった。僅かに、1950 年の人権と基本的自由保護のための欧州規約と、1951 年ジュネーブ難民条約を遵守する旨が簡単に記されたのみであったことに対し、これを EU 政策形成の重要な欠陥と結び付けて批判する声は、アムステルダム条約が署名されるまでついに挙がらなかった。むしろ、焦点は、既に議題に上がっていた個々の政策分野のうち、いかにして多くを共同体主導の政策形成方式に取り込むかということにつきた。そして、アムステルダム改革はこの解決のために生まれた。

マーストリヒト条約はその制定後、一定の期間の後に制度的発展を再確認する必要を定めていた。これを受けて、1994 年、コルフ（ケルキュラ）欧州理事会においてリフレクション・グループ（Reflection Group）が設置された。このグループは、欧州議会と欧州委からの代表と、各加盟国の代表から成り立ち、1996 年に設定された IGC に向けた調査を委託された。

リフレクション・グループによる政策遂行調査を通じて、欧州議会と欧州委は「第 3 の柱」そのものを廃止し、そこに編成されていた政策群をすべて共同体政策（「第 1 の柱」）として位置づけることを希望していた。これに対し、加盟国側としては、「フレキシブル」あるいは可変的な統合パターン、つまり、緊密な統合が可能な国々の間で統合を進めて他の国々が追いつくのを待つという方法を主張する国が多かった（Stubb, 2000）。また、イギリスとデンマークは、政府間協議という緩い国際連携を拘束するようなあらゆる「緊密な」統合に反対していた。

特に、リフレクション・グループの活動、そしてそれを後押しする加盟国の関心は、マーストリヒト条約で半ば「副次的な事案」として設けられた政治統合分野での緩い統治体系の制度的な引き締めに向けられていた。したがって、議論は統治により本質的にかかわる共通化の目標や理念にかかわるものよりも、制度改編というテクニカルな側面に集中するものとなった。

マーストリヒト条約で「政治統合」の分野に位置づけられた政策群のうち、安全保障や外交分野に比べて司法内務分野の方が緊密な統合に耐えられる分野であることは協議の当時者の目に明らかであった。とりわけ、シェンゲン条約の履行が既に実験的に行われはじめていた当時の多くの加盟国にと

って、域内自由移動空間の安全を担保するものとしての共同出入国管理は必須であった (Labayle, 1997: 34)。また、難民の受け入れに関しては、実際、1990年に調印されたダブリン条約の適用にも関係して、1993年に欧州委がマーストリヒト条約 K9 条の難民政策への適用可能性についての権限の強化を希望していた。ちなみに、K 条は司法内務協力について定めているが、このうち K1 条の 1 項から 6 項、即ち、(1) 難民 (庇護) 政策、(2) 域外国境を人が通過する際の取り決め及びそれについての管理の実践、(3) 移民政策及び第三国出身者の統合政策、(4) 麻薬汚染対策、(5) 国際的規模での詐欺対策、(6) 民事部門の司法協力の 6 分野については、条約制定の時点で既に、将来的に共同体法規へと移行させることが決まっていた。これらの分野を共同体主導の法形成枠組みにシフトさせることは、実際の法的効果よりも、ドイツが求めていた「欧州市民」を創り上げるべく開かれた欧州を広く市民に印象付ける効果を含んでいた。

こうして、アムステルダム条約は、EU がより緊密な共同出入国管理を実践するための法的基盤を結果として整えた。庇護政策と出入国管理 (シェンゲンと関連司法協力を含む) 政策、そして「ヒトの自由移動」政策領域が、「第 3 の柱」から「第 1 の柱」へシフトした<sup>115</sup>。また、シフトした分野において、移行期間後の欧州委員会や欧州議会の権限が強化されるなど、共同体機関の役割も変化した。

アムステルダム改革の趣旨は、結果として制度改革となった。しかしながら、相対的に出入国管理の共通化が他の政治統合分野に先んじて制度改革の対象とされたために、結果として司法内務協力についての政策分野の「第 3 の柱」から「第 1 の柱」へのシフトが焦点を浴びることとなった。なお、マーストリヒト条約が批准の段階で非常に難航したという、いわゆる「マーストリヒトの悲劇」を非常に恐れた加盟国政府は、アムステルダム条約のドラフトを前もって広く配布したり (Moravcsik and Nikolaidis, 1998)、多数あった協議アジェンダのうち大きな議論になりそうな争点を排除したり (Hug and Konig, 2002) することで、批准が容易に行われることを期待した。そして、結果はその通りとなった。

しかし、この条約改正は、少なくともその規定からは、加盟国が主権を発揚していた外国人の受け入れや統合といった分野を EU に委ねるという意味で大変画期的である。これを積極的な変化と捉える見解ももちろんあるだろ

---

<sup>115</sup> ゼノフォビアや差別撤廃に関する政策、TCNs の社会統合関連政策、警察・検察協力を含む司法調整分野は「第 3 の柱」にとどまった。

うが、反対に、これを国家の機能が及ばない事態につながるものとして懸念するものもあるだろう。この時期、なぜ国民の間で後者から通じる抵抗がほとんど認められなかったのであろうか。1990年代前半から中葉にかかるこの時期においては、失業率の上昇と非正規ルートを含む外国人の流入の問題や不法滞在となってしまった事実上の移民への社会的負担などを背景に、国民の「外国人」への感情は決して好意的なものばかりではなかった。EUが移民政策への主導力を握るということは、国家よりも移民に対してリベラルな政策を執り行うというようには受け取られなかったのであろうか。それとも、それとは別の原因が関係しているのであろうか。

EUとしての共同出入国管理体系にとって、アムステルダム改革は政策の「解体」と「復元」を促すものであった。それは、従来ひとつの枠組みの中で実行される政策群をばらばらにして、それぞれ独立した政策領域として定義し直すことを起点とした。実際、「第3の柱」から「第1の柱」への移行に伴い、EUは、具体的にどの政策が共同体政策となり、どれが政府間協議の枠内に残るかということ振り分けるという作業を行った<sup>116</sup>。このとき、出入国管理のための個々の政策を結びつける理念上の概念が、はじめてEU次元で変化した。即ち、個々の政策は外国人の平和的な受け入れと社会統合の達成のために関連しているのではなく、域内市場の治安を乱すことを未然に防ぐために関連するという理解の転換が行われたのである。これは、シェンゲンが司法・警察協力的色彩を帯びてきたこととも連動していた。そして、そのような性質を備えたシェンゲンが実質的に加盟国の出入国管理政策での連携のあり方を方向付ける制度として機能することとなったのである。

ここでの「シェンゲン」は、あくまで規範的な意味において効果を発揮した。「アキ」への転換作業の際は、シェンゲン規則のすべてが「第1の柱」に移行したわけではなく、SISへの移行は見送られた<sup>117</sup>。この背景には、個人情報他国への流出を嫌うフランスの意向が働いていた。ここからも看取できることは、アムステルダム改革は実質的には、制度改革というよりも広義の出入国管理を治安維持との結びつきにおいて確認することを決定付ける改革と捉えたほうがむしろ妥当だということである。実際、この時期のEU政策形成や出入国管理政策を可能にする組織的土台などを指し、他の政

---

<sup>116</sup> COM(94)23 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, Brussels, EU Document.

<sup>117</sup> P. Masson, (Sénateur.) « Acquis de Schengen dans l'Union Européenne », N° 99, SENAT, SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999.

策領域への比喩をなぞらえて、EU は今や外国人に対する「要塞」を作っていると批判が相次いだ。しかし、この批判は直接アムステルダム改革に向けられたものではなかった。

確かに、EU での比較的緊密な統合プロセスが進んでいるのはビザ政策や難民受け入れ基準、庇護審議国の取り決めや非正規移民対策など新規入国希望者の入国規制に関する分野がほとんどで、例えば 80 年代から欧州委が提議し続けている定住外国人の地方参政権付与に関する問題などは、いつの間にか協議アジェンダから消えてしまった。そして、労働、雇用、教育などとの間に本来存在するべき深いつながりは、少なくとも EU の次元ではほとんど見えなくなってしまった。

このことが、出入国管理分野の政策形成を国家から EU の次元へと移行した結果であった。ここに、国民国家の主権の発揚として存在した連関に基づく個々の政策の結びつきが解かれ、それがミニマムな国際連携の束を生み出すこととなった。そして、それを束ねる正統的な規範がない状態は、より好意的には「秩序が乱れた」と、そしてより批判的な立場からは「閉鎖的で制限的」とであると警鐘を鳴らされるという結果を招いた。

もっとも、国内事情の悪化の原因を移民（や難民）と考える人々は奇しくも当時の多数派世論を構成していたが、この観点から見れば、閉鎖的な政策は決して歓迎せざるものではなかった。アムステルダム改革が批准の段階で物議をかもし出すことがなかったのは、この「制限的」な側面が強調された結果だといえる。しかし、このことは、国家が批准の成功要因として堂々と語ることでできるものでは到底なかった。

この分野の政策立案にかかわる加盟国や EU 機関の当事者たちは、この状態を打開する策を講じなければならなくなった。つまり、国民や外国人にかかわらず人権を尊重し、リベラルな門戸開放を原則とする政体としての EU を打ち出す必要があった。この必要はしかし、必ずしも加盟国の真の願いではなかった。そうではなくて、加盟国が実質的には入国者を制限するような政策を執り行うにしても、その正当性を担保するための規範の意味に過ぎないこともしばしばあった。この加盟国の本音と建前が交差する局面は、オーストリア議長国のとき、意図せずして外部に漏れることとなった。そして、一連の紆余曲折を経て、1998 年のウィーン欧州理事会において「ウィーン行動計画」として出入国管理諸政策の連携についての青写真が描かれた後<sup>118</sup>、

---

<sup>118</sup> Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam establishing an area of freedom, security and justice, 7 December 1998, EU Document

タンペレ欧州理事会での決議において、はじめて EU レベルでの共同出入国管理のビジョンが打ち出されることとなった。

### 第 3 節 域外適用に向けた制度構築

#### 3-1. 制度の動態（１）—包括化

タンペレ欧州理事会において、EU はヒトの移動に関する共同出入国管理を主導する意思を明確にあらわした。しかし、そのことは、移民政策や難民政策を取り扱う加盟国の権限が EU 次元にそっくり移譲されたということの意味するわけではない。TCNs の処遇に代表される（経済）移民を扱う政策領域の主要な部分は加盟国に委ねられている。また、難民庇護に関しても、EC が定めるのは、あくまで「最低基準(minimum standard)」や「標準(criteria)」や「枠組み(framework)」であり、加盟国の実質的な裁量の余地はまだ多く残っている。

何よりも、「タンペレ」に至るまでに EU レベルで展開された議論は、既存の国レベルの移民政策や難民政策を含む広義の出入国管理政策体系を集約し、それを EU に移譲するという考えとは明らかにかけ離れていた。それまで、欧州委が何度かこの方向性を志向したことはあったが、その都度加盟国により拒絶されてきた。そして、加盟国を拘束する力を持ち得たのは、制度としての SEM とその補完措置としてのシェンゲンのみであった。

結果として、アムステルダム体制が生み出した共同出入国管理体系は、一方では EU の枠内に収まり、他方では枠外にはみ出すものとなった。しかも、この枠外の部分は本質的には域内市場や、「自由・安全・司法の空間」、あるいは「シェンゲン空間」の安定に大きく影響を与える。このため、加盟国の独自の裁量が保持されている領域は、EU の制度上の文脈によっては、法的な拘束を受けずとも、EU レベルの決定から何らかの影響を受けるものとなる。

経済援助とのパッケージとしての国境共同管理への移民送出国の取り込み、という政策に EU が転向したことは、従来のような、ただ入国基準を厳しくするばかりの政策に比べると、より効果的なものに見えないことはなかった。しかし、一見画期的に見えるこの方策も、実際にはいくつかの批判を許すものとなっている。まず、最も顕著であったのは、この方策を「移民を受け付けない (zero-migration) 政策」を導くものとするべきではない、という指摘であった。特に、「庇護申請者 (asylum-seeker)」と呼ばれている多くの入国希望者は、1951 年ジュネーブ条約が規定するところの難民ではなかったとしても、本国送還後身体の危険に遭遇しないとは断言できない人々で

ある。EU と加盟国は、このような人々の保護にも責任を持つべきであり、そのためには移民の根源除去に向けたアプローチに基づく移民外交だけでは足りず、これに併せて人道支援がさらに必要だという意見が、国際難民保護の立場から上がっていた<sup>119</sup>。

また、この政策が、域内在住の TCNs の生活を脅かすものとなってしまうという指摘もあった。この点は、誰よりも EU 自身が認識していたことでもあった。タンペレ欧州理事会での結論文書は、この問題について、加盟国間の TCNs に対する法的処遇を統一することを掲げた。また、彼らを「経済移民」として社会に参画させると同時に、健全な社会統合を進めることも目標として取り込んだ。これはとりわけ、EU 加盟国の経済産業界で既に彼らが欠くことができない労働力となっているという事情に加えて、多くの加盟国が共有する少子高齢化という人口構成上の問題を反映した結果であった。

### 3-2. 制度の動態（２）—アクター間関係

第 1 に、「EU に国境管理を委ねる」という考え方については、域内国境管理の廃止に反対であるイギリスやアイルランド、シェンゲン条約（シェンゲン・アキ）の一部に同意したものの EU への指導権の移譲に否定的なデンマークから根強い反発があった。これに対し、独自の外国人労働力確保の道を今後も探りたいという思惑があるドイツやオーストリア（やスウェーデン）は、むしろ国境警備強化を共同で行うことで、自国の移民政策を健全に行うことができると考えておりこの点から EU 制度化に賛成であったが、その一方で、特にオーストリアは、難民擁護のための国際規範を犠牲にする形であっても、国内治安を取り除くための人の移動管理（つまり新規移入の制御）が必要であるという、コントロールヴァーシャルなスタンスをとった。

第 2 に、この政策分野（いわゆる「司法・内務」分野）の共同体化が EU と自国との関係に与える影響についても、加盟国は敏感であった。例えば、マーストリヒト、アムステルダムを経てセビリアに至るまでに EU 司法内務分野の国家間協力が進展する中で、欧州統合に当初から前向きなベネルクス 3 国や、比較的中小国であるスペイン、ポルトガル、ギリシャ等は基本的にこの流れに推進的であり、イギリス、デンマークは慎重であった（Melis,

---

<sup>119</sup> Remarks by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the “Face-to Face” luncheon and cosponsored by the International Migration Policy Program, *Carnegie Endowment for International Peace*, (Washington D.C., 22 May 1998)

2001: 14)<sup>120</sup>。また、フランスは基本的に賛意を表しながらも、国益に大きく関連すると判断した部分については、断固としてその共同体化に反対した<sup>121</sup>。さらに、対外交渉を取り入れた移民送出国との交渉に基づく人の越境移動の予防的管理については、イギリスやスペインが賛意を示し、フランス、デンマーク、また、原則として EU による移民政策の遂行に好意的であるスウェーデンが各論反対の立場をとった<sup>122</sup>。

このように、EU が主体となる国境の国際管理体系は、出入国管理という政策分野を EU に任せることへの選好だけでなく、加盟国が独自の出入国管理政策を形成する余地を残しながらも、一部を共同体化することで、EU を利用して自国の利益を図ることができるかどうか、という試算からも影響を受けている。

タンペレ決議の評価に関しては、2002 年 6 月 22 日のセブリア欧州理事会での決議にも目を留めると興味深い。出入国管理の EU 次元での政策形成を図る上で、移民 (migrant) の質が決定的に「不法移民」つまり犯罪と関連する要素として脚色されていくまさにその時期であったからである。実際には、タンペレ決議は、制限、公平な社会統合、そして送出国との外交交渉という 3 つの側面が互いに共鳴することでのみ EU の「包括移民政策」が確立されると謳っており、さらには、公平な社会統合につながる労働移民政策に関しては、補完性の原則を盾にする加盟国の動向からなかなか緊密な統合が図れないでいた。しかし、このような、補完策としての移民の社会統合は EU 政治の表舞台からはあたかも消え去り、そして移入者の制限と、それを可能にするものとしての対外交渉のみがクローズアップされた。そして、「人の移動」をめぐる対外交渉と懲罰を結びつけるという思想がこの時期展開され、そのつじつまを合わせるように、移動する人が「不法移民」と呈示されるようになった。この点は特に重要である。政策形成者(特に加盟国の官僚)はセブリアで議論された対外交渉スキームの対象を、あくまで「不法移民」に限ったものとして議論している。これは、違法入国者の増大が事実加盟国

---

<sup>120</sup>それまで通常の政府間協力の枠を越えなかった難民や移民政策の分野を EC 法規として扱うことを条文に入れたアムステルダム条約 (草案) に最後まで反対したのはこの両国であったと言われる。

<sup>121</sup>アムステルダム条約でシェンゲンを EC 法規に取り込む際、フランスの強い反対により、SIS に関する一部の規定が外され、政府間協力の枠に留められた。cf. Paul Masson, (Sénateur.) « Acquis de Schengen dans l'Union Européenne », N° 99, SENAT, SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999.

<sup>122</sup> 欧州委員会司法内務総局ボッシュ氏によるセブリア欧州理事会決議に関する評価 (2002 年 11 月筆者によるインタビュー)。

を苦しめていることへの対応ではあるが、同時に、人の移動を（しばしば受け入れ国側が一方的に）制御しているという非難をかわすための方便でもあった。そして、実際この懲罰案が一部の加盟国の反対によって実現に至らなかったのは、この案が、純粹に不法入国予防のためというよりもこのような含意を持つものであったからであろう。

実際には、この点について、比較的強硬な姿勢（罰則規定の導入）を明示することで協力体制の機能を高めようとするイギリス等の提案に対し、それにより自国流の開発援助政策と移民政策とのバランスの変更を強いられることを拒むフランスや、強硬路線が必ずしも協力体制の補強につながるとは断定できないとする論理的な指摘を行ったスウェーデン等の反対は根強く、結局、結論文書は、「(相手) 国が十分な協力を行わない場合には、EU とのより緊密な関係構築が妨げられることがありうる」と記述するにとどまった<sup>123</sup>。

結論文書には、「難民と移民・入国管理 (Asylum and Immigration)」の項が 6 頁にわたって設けられ、そこでは、この政策分野における、EU レベルでの問題解決に向けた、具体的な行動指針が示されていた<sup>124</sup>。この会合でアジェンダとされたのは、移民、難民など、国境を越える人の移動および移住<sup>125</sup>を、その主体の属性に応じてどのように管理するかという問題であった。結論文書は、これに応ずる姿勢を、「移民フロー (migration flow) の短期・中期的共同管理措置は、一方で合法移民の統合と 1951 年ジュネーブ条約に則った形での庇護政策（及びその他の保護政策）、そして、他方での不法移民や人の密入国を取り締るための毅然とした行動（意思）との間の、公正なバランスを保つものでなくてはならない。」と記した<sup>126</sup>。また、理事会は、この理念を実現可能にするための法的措置の必要性を確認するとともに、

---

<sup>123</sup>筆者訳。付点及び ( ) 内筆者加筆。原文は、”Inadequate cooperation by a country *could* hamper the establishment of closer relations between that country and the Union.” (イタリック体への変更は筆者による強調)

<sup>124</sup> Presidency Conclusions-Seville, 21 and 22 June 2002. なお、本稿でのセビリヤ欧州理の評価について、一部詳細は、2002 年 11 月欧州委員会司法内務総局のボッシュ氏から聴取。

<sup>125</sup>“migration”を指す。尚、文脈を鑑みると、ここではむしろ“international migration”を意味するものであろうが、文中では“international”の語は省略されている。また、“migration”の語は、直訳では「移民（現象）」もしくは「移動」「移住」とされ、単独で用いられている場合には「人の移動および移住」と訳するのが妥当であると思われるが、他の語句と結合する際（例“migration flow”）の訳語の煩雑さなどを考慮し、以下、特記すべき場合を除き、単に「移民」と表記する。

<sup>126</sup>括弧内は筆者による加筆

(定住)外国人の地位、権利や義務が、基本的人権に基づくEUレベルの法によって規定されるべきであることを強調した。そしてそのもとで、庇護、移民統合、非正規移民取締りなど、各政策領域間の整合性を保つための戦略構想として、具体的な目標が挙げられた。

「移民政策 (migration policy) のうち、移民や庇護申請者の受け入れ・社会統合を取り扱う、言わば移民受入に肯定的な側面と、犯罪に関与する分子の排除、という司法的・刑事的な側面とが、適度な均衡を保つ両立という形で追求されなければならない」、との見解を明記した点は注目に値する。これは、一見、EUが従来掲げてきた「人道に基づく配慮」原則を遵守しつつ、民主主義に基づいて対処することが可能な境界を呈示しようとする試みであるようにうかがえるが、その一方で、制御の側面を可能にするための安全弁であるとの批判に耐えうるものではない。これは、EUに制限的な政策を打ち出す意図があるか否かにかかわらず、そうである。なぜなら、一国の出入国管理の掲げる理念である場合はともかく、この原則は紛れもなくEUが追求すべき「目標」とされているからだ。EUは崇高な目標を掲げつつも、同時に、可能なところから緊密な統合を進めるという加盟国間政策調整メカニズムを備えている。特に出入国管理関連の政策形成においては、伝統的な共同体政策(もともと「第1の柱」にあった経済統合関連政策)に比べてEU機関の主導力は小さい。目標に照らした政策立案とその実施というトップダウンのベクトルは、少なくとも現時点のEUの場合は単純には採用されない。この結果、外から眺めたEUの政策形成は制御の側面が強調されることとなる。

制御に付随するものとして対外交渉が理解されると、EUが対象とするべき「移動者」が次第に篩い分けられていく。即ち、加盟国にとって有用な人材(=熟練あるいは単純労働者さえも)と、そうでない人材(=不法滞在者=検挙・強制送還の対象)が区分化され、後者がEUの「司法内務」政策の対象となっていく。

一方で、前者、つまり「自由移動や受け入れ国家による歓迎を担保されるべき人」としての移動者に対しては、結論文書はとりあえず、外国人の地位をEUレベルで法的に規定するべきとする考えを展開した。

「...移民は、あくまで・・・法的チャネルを通じて行われなければならない。域内に合法的に存在する移民の統合は、当該領域で認知されている基本的権利との関連において、権利と義務との双方を含むものでなくてはならない。ここに、人種差別や外国人敵視の撲滅は、この点との関連で本質的に重要と

なる。」

「1951年ジュネーブ条約に基づき、難民〔refugee〕を迅速に、かつ効果的に保護しつつ、同時に、(庇護)システムの乱用を防ぐための整備を行い、申請を却下されたものは自らの出身国に一刻も早く帰還するよう、整備することが重要である<sup>127</sup>。」

この文面は、外国人の入国や滞在に際する地位の規定をEUレベルの法規で行う際、個々の法的措置は、合法滞在者の健全な社会統合までその視野におさめた「均衡の取れた包括政策」の部分に成すという解釈を要請したものであった。しかし、以上を前段とするものの、文書の続きは、一部(現行の立法作業をスピード・アップする目標の呈示がある部分)を除いては、専ら「不法」移民対策にのみ言及するものであった<sup>128</sup>。

不法移民対策への言及は、単に量の上で他を圧倒するものだけではなかった。それは、結論文書に明記された目標にしたがって、EU機関が喫緊に活動することを示唆するものでもあった。欧州委と閣僚理事会は、以下に挙げる事項を最優先に取り組むべき課題とするよう、欧州理事会から要請を受けた。それは、査証を必要とする第3国リストの再検討、査証データの認定システムの共通化、6カ国の潜在的移民送国との「再入国協定(readmission agreements)」の迅速な締結、(特にアフガニスタンを中心とした)早期帰国促進プログラムの採択、また、人身売買や密入国幫助に対する罰則規定の整備などであった<sup>129</sup>。

これに加えて、結論文書は、「域外国境の共同管理体制の段階的導入」と称した、域外国境警備隊創設に向けてのフィージビリティ・スタディや、国

---

<sup>127</sup>筆者訳 ( ) 内筆者加筆。

<sup>128</sup> 2002年後半のデンマーク議長国で優先とされた合意事項は、1990年に締結されたダブリン条約をEU法化する「ダブリンIIプロセス」や、「難民資格の最低基準」、「庇護手続きの共通基準」等についての規定を編成する枠組みとしての「共通難民政策」であった。

<sup>129</sup>再入国協定については第5章で詳しく論じる。また、人身売買撲滅のための枠組み決定 (Framework Decision on combating trafficking in human beings)、違法入国・経由及び違法滞在の簡便化を防ぐための刑罰規定枠の強化についての枠組み決定 (Framework Decision on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence)、不法入国・経由、不法滞在簡便化の定義に関する指令 (Directive defining the facilitation of irregular entry, transit and residence)。いずれも、セブリア欧州理直後のJHA理事会において承認された。

境警備・入国管理専門家間の提携の促進など、将来のリスク分析と加盟国担当部署間の協働の簡便化作業の必要性も掲げた<sup>130</sup>。

また、制御政策とリンクした対外交渉として、「移民の根本原因 (root-cause)」に着目した共同出入国管理構想が、あらためて、具体的に明示された。「移民管理政策の、EU・第三国関係への統入」編において、EUは、緊密な経済協力、貿易の拡大、開発援助、紛争予防等、どの政治措置も、対象相手国の経済的繁栄を促進し、結果として、EUへの移民の流れを堰き止めることにつながるとの認識を顕わにした。文書は、EU（加盟国）もしくは欧州共同体（EC）が今後第3国と協力・連合・その他同様の協定を結ぶ際には、当該相手国と共同で移民フロー（migration flow）の管理を行い、また、不法入国が発見された折には強制的に出身国へ再入国するとの条項を盛り込むよう切に促す旨を記している。移民が目的国にたどり着くまでの「経由国」に該当するとされる地域においては、EUは、当該国の国境警備に必要な限りの技術的、財政的援助を行うものとしている。

そして、2つの側面と補い合う側面としてうたわれた移民の社会統合に関しては、後年欧州委が「移民政策に関するグリーン・ペーパー」を提出するものの、それが加盟国の政策方針の変更に明らかな影響を与えているとは言えない。少なくとも、このセビリア欧州理事会においては、移民の社会統合を促進する具体的な政策調整について議論が行われることはなかった。

制限的な政策形成の偏重は、一方では司法内務当局の内部におけるインクルメンタルなプロセスの結果であった (Zaiotti, 2011)。しかし、他方では、これは加盟国による迂回戦略の本領発揮の場でもあった。前述の通り、フランスでは、2002年の大統領選挙の際に外国人排斥を公約に掲げる極右政党「国民戦線 (Front National)」の予想外の躍進が以後のフランス政治における移民問題の重要性を決定的にした。また、フランスの例に限らず、EUのほぼすべての加盟国における選挙の争点に移民の問題が浮上した。他方、制限的な政策の制度化は、司法によるリベラルな判断が政策の動向を左右する国内においては従前よりも困難な作業であった。しかしながら、EU次元における制度化は、国内制度の形成に比べるとはるかに制約が少なく、容易であった (Guiraudon, 2000)。

### 3-3. 関連する諸アクターの対立と妥協

2005年2月15日、ルード・ルベルス国連難民高等弁務官とベニタ・フ

---

<sup>130</sup>イタリアの提唱、主導による(2002年11月筆者がHLWG担当官より聴取)。

エルローウオードナーEU 対外関係及び近隣政策担当委員は、難民政策に関する「戦略的なパートナーシップ」を定める協定に署名した。ここでは、UNHCR が EU の政策過程に継続的にコミットしながら、特に「第三国」にとどまっている難民の保護に向けて共通の解決を図るという両者の関係が是認された。また、ルベルス高等弁務官は、欧州委員会副委員長で司法内務担当委員を兼任するフランコ・フラッティアーニとの間に書簡を取り交わし、2004 年のハーグ計画に示された、ヨーロッパ（共通）難民政策の新たな方向性に関する認識を共有することに同意した。これは、現在 EU が推し進めている、主に難民を対象とする人の国際移動管理政策に対して UNHCR が条件つきで支持を表明したことを意味している。言い換えるならば、これは、EU の「地域のロジック」に基づく共通政策形成過程において、規範的側面から一定の拘束を加えようとする UNHCR 側の姿勢の現れであるだろう。

実は、UNHCR と EU とのこの連携路線は、激しい対立の末にもたらされたものであった。また、この連携は安定したものではなく、今後の EU の政策方針によってはまた対立につながる可能性を孕むものである。

両者の対立の経緯を説明するために、まず、争点となった EU での政策形成を簡単に振り返る。ひとつは難民受け入れに関する共通規則の形成に関して、そしてもうひとつは EU が打ち出した、人の越境移動の管理を外交交渉によって調整しようとする戦略についてであった。

1990 年に庇護申請の受理国を決定する基準やその義務について定めるダブリン条約<sup>131</sup>が調印された。これは、シェンゲン実施条約の規定に基づいて策定された条約であり、元来欧州統合を方向付ける法規ではなかった。しかし、事実上当時 EC 加盟国すべてを当事国とする国際条約であったため共同体政策の形成に実質的な影響力を持つものとなった。さらに、EU は 2003 年に「庇護申請の審議責任国を定める理事会規則<sup>132</sup>」を制定し、これをダブリン条約に取って替わる EU 法規とした。また、それまで理事会決議という形でソフトな規範が蓄積されていたことも、ダブリン条約（当時）の法的拘束力の実質的な強化に功を奏した<sup>133</sup>。

---

<sup>131</sup> Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member states of the European Communities (1990 年調印、1997 年発効)。

<sup>132</sup> Council Regulation (EC) No 343/2003

<sup>133</sup> London Council Resolutions on manifestly unfounded application, 1992, Council Resolution on minimum guarantees for asylum procedures, 1995, Council resolution on unaccompanied minors who are nationals of third countries, 1997, など。

ダブリン規則においては、「庇護申請者は、最初に入国した国が、いわゆる『安全な国 (safe country)』あるいは法律で定めるところの『安全な第三国 (safe third country)』であった場合、その国へのみ、庇護申請をすることができる。つまり、『安全な国』や『安全な第三国』を経由した個人は、別の国への申請や、複数の国への申請をすることができない。」という原則を定めた。

ダブリン規則は、域内での検問が廃止される EU 空間において、庇護申請者が EU のどの国からも受け入れられず、結局各国からたらい回しにされる状況 (asylum in orbit) や EU 内に是が非でも移住したいと願う個人が、EU の複数の国へ (しばしば同時に) 庇護申請を行うケース (asylum shopping) などを未然に防ぐという目的の下に制定された<sup>134</sup>。

このもとでは、例えば、ある個人がポーランドを経由してドイツに入国し、ドイツによる庇護を希望する場合、当該個人がドイツに庇護申請を行ったとしてもそれは受理されない。この場合、申請はポーランドで行われなければならない。そして、もし、ポーランドでの庇護申請が却下された場合、当該個人は他の『安全な第三国』や EU 加盟国に庇護申請をすることすらできなくなる。

EU の立場においては、これは従来の出入国管理システムの転換に伴って生じる危険のある、庇護申請の乱用を防ぐための、地域規模での治安維持措置として捉えられた。そして、SIS を通じて実際に申請者の送還が行われることとなった<sup>135</sup>。

EU 加盟国 (ダブリン条約締約国) の間では、上記原則に示される「安全な国」もしくは「安全な第三国」が実際にどの国を指すのか、共通のリストを作るべきだという議論が現在も続いているが、とりわけ EU 加盟国ではない国に出入国管理の負担を分担させることについては根強い反対があり、リストの完成には長期を有するといわれている<sup>136</sup>。しかし、「庇護は当人が

---

<sup>134</sup>このほか、庇護申請の審査や難民の受け入れにかかる負担を「西側」の EU 加盟国が「東側」の EU 加盟国 (もしくは加盟候補国) に押し付けようとする、いわゆる責任転嫁を正当化することこそがダブリン規則 (条約) の隠れた真の目的であったとの批判について、cf. Lavenex, 1999

<sup>135</sup>ギリシャ公安省 (Ministry of Public Order) 担当官より筆者聴取 (2004 年 3 月)。

<sup>136</sup>初期の議論については、Irish Presidency of the European Union, Informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers, Dublin, Ireland – 22/23 January 2004, “Orientation discussion on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in the Member States for granting and withdrawing refugee status: Application of safe third country concept and

最初に足を踏み入れた一国でしか申請できない」という、いわゆる庇護責任国原則(first asylum principle)は、ほぼすべての加盟国から支持されている。

さて、このようなEU政策形成の進展を背景に、UNHCRとEUの対立は1998年にピークに達した。ここでいう「対立」とは、UNHCR側がEUの政策指針を批判し、EUがこれに応じながらも独自の路線を保とうとする拮抗関係を意味している。両者の対立は現在に至っては少し落ち着いているものの、完全な連携路線に転じたとは未だ断じきれないところもある。

まず、UNHCRは、ダブリン条約とこれを補完するEU諸法規が定める「安全な国」や「安全な第三国」（への庇護申請者の送還）という原則が、迫害の恐れのある本国への難民(申請者)帰還を禁じる「ノン・ルフルマン原則」とは相容れないものであるという見解を取った。また、EUがそのような原則を創出することで、「個人が庇護を求める権利」としての庇護権が著しく阻害されることを強く懸念した。

「安全な国」や「安全な第三国」原則や庇護責任国原則が庇護申請の乱用を防ぐために考えられたものであることは先に述べたが、この目的についてはUNHCRも理解と同意を示している。しかし、同時にこれらの原則が、個人が庇護を要求する権利を著しく損なう危険性をUNHCRは指摘したのであった。

UNHCRの懸念は取り越し苦労に過ぎぬものとは必ずしもいえなかった。なぜなら、人の国際移動を出国の段階で止めようとする政策、つまり、潜在的に難民が生じうる国の政府との出入国管理調整のための交渉をEUの利益に適うように戦略的に利用しようとする動きが1990年代初頭において既にEUの内部に生まれていたのであった。そして、ダブリン規則(条約)はEUの地政学的安定に寄与するものと解釈された。この傾向は、特にオーストリアが1991年に欧州委員会に提出したコミュニケーション文書の中に端的に示されている<sup>137</sup>。

1998年前半にEU議長国をつとめたオーストリアは、加盟国移民担当高官

---

designation of neighbouring safe third countries” EU Document を参照した。なお、本文に記載の通り、2013年現在においては、EU加盟国ではない国を「安全な第三国」として明示的にリストアップするというEUの意向は、当国からの同意を得られないとされ、下火になっている。しかしながら、域外国との外交交渉の中に入出国管理分野での協働をアジェンダとして組み込むなど、実質的に域外国との責任分担体制を構築する動きは加速している(2013年12月13日にJHA閣僚理事会担当官より筆者が聴取)。

<sup>137</sup>この政策方針を巡るEUでの一連の議論の展開を分析した論文として、岡部, 2004等。

による会合（K4委員会）に「移民政策に関する戦略報告書（以下「戦略報告書」）」を提出した<sup>138</sup>。「戦略報告書」は、急速に深刻化する移民問題に対応するために、1951年ジュネーブ難民条約に象徴される人道的な難民保護のための規範を再検討することを提唱するものであった。戦略報告書には、1990年代初頭において、既に極右政党に限らず広く一般の市民の間にゼノフォビアや外国人に対する排他的な風潮が蔓延しているとの指摘があった。そして、失業率の上昇にあいまって、加盟国における極右政党がこの社会的な風潮を巧みに利用し、ポピュリスト戦術を使ってその政治的影響力をじわじわと拡大する傾向が懸念された。このような政治社会的文脈の中で移動者（難民を含む）の存在は「セキュリティ」と結びついて捉えられるようになり、かつて国際社会の平和的安定に貢献する行為であった難民受け入れの意義をもはや潰えるかにみえた（Huysmans, 1995: 53-72）。

1951年ジュネーブ難民条約とEU共通出入国管理政策との関連の変化を促すこの「戦略報告書」は、UNHCRはもちろんのこと、多くの人権擁護団体(NGO)にも大きな衝撃を与えるものであった。UNHCR欧州支部（在ブリュッセル）は、「戦略報告書」がリークされた直後の1998年9月に、“Preliminary observations by UNHCR on the Austrian Presidency Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy”という声明を出し、戦略報告書を強い論調で次のように非難した<sup>139</sup>。

... もし（EUの）庇護政策及び（庇護申請者の人権）擁護という側面が、当該議長国文書が示唆していると思われるような政治的で、セキュリティに根ざした、社会経済的側面を表す移住（管理）政策に凌駕されるようなものであるならば、UNHCRはこれを憂慮する。...UNHCRは、...（欧州各国の庇護体系が）政治的便宜主義への配慮によって左右されるようなことが万が一あるならば、これを懸念する（原文英文。括弧内筆者加筆）。

また、UNHCRはこの声明を通じて、戦略報告書が「1951年（難民）条約が、庇護申請者を取り巻く今日の現実により効果的に対処できるような政治措置や政策によって補足、改訂あるいは置き換えられる必要がある」と提案

<sup>138</sup> “Strategy Paper on migration policy: proposals for future action of the European Council”, 09809/99, JHA Council, Brussels, EU Document.

<sup>139</sup> 「戦略報告書」は当時機密文書としての扱いであったが、提出直後にどこからか漏洩しNGOやUNHCRの知るところになったと言われている。したがって、UNHCRの声明の冒頭には、「UNHCRはオーストリア議長国より、未だ正式なコメントの依頼を受けていない。」と記されている。

している点を問題視した<sup>140</sup>。さらに、あまりにコスト高でかつ複雑であるために従来の庇護手続きをもはや不適切とみなす判断や、非合法な手段によって入国してきた庇護申請者をEU域外に送り返すべきであるとする主張を、ノン・ルフルマン原則への違反であると糾弾した。

UNHCRからこのような強い非難を受けたEUの反応は、殊勝というよりもむしろ「きまり悪さ」と評するほうが適切であった。オーストリアから引き続き議長国となったドイツの「戦略報告書」への対応は冷ややかなものであったが、それは、この報告書の「便宜主義的」な面を批判してではなかった。非難の矛先は、むしろ、報告書のあけすけな表現に向けられた<sup>141</sup>。そして、論争の火種となった、ジュネーブ難民条約とのかかわりについては、むしろ従来のようにこの条約を遵守することを明記したうえで、かつ、本質的な部分ではこの報告書が示す骨子に沿ってEU共通政策が形成されていくこととなった。このプロセスは、タンペレ欧州理事会での結論文書に結実した。

EUは、「(UNHCRが標榜する) 1951年ジュネーブ条約が規定するところの諸々の人権擁護規範を遵守するうえで」共通政策形成を推し進めることを、1999年のタンペレ欧州理事会での結論文書に明記した。以後、UNHCRは他の国際機関やNGOと同様に、EUでの政策形成過程に以前よりも頻繁に参加する権利を得た。

しかし、UNHCRの役割は未だに諮問的なものに限られている。とりわけ、EUはUNHCRとの連携路線を保つという状況改善を図りながら、EUの新しい路線である出入国管理の「予防的」側面、つまり、アジアやアフリカ諸国からの人の移入を制御するための外交政策について、UNHCRの承認を得ることに成功した。UNHCRは、「個人(や集団)が庇護を求める基本的人権を損なわない限りにおいて、庇護申請の乱用を防ぐEUの政策方針を支持する」ことを表明し、この文脈の限りにおいては、ダブリン規則(の諸原則)をも認めざるを得なくなった。

このように、大枠においてUNHCRはEUの路線を支持することとなったが、このことは全面的なUNHCRのEUへの賛同を示すものというよりも、むしろEUとの交渉の末の国際機構側の妥協とみるのが妥当であるだろう。事実、UNHCRはEUが現在推し進める難民政策の調整や共同体化がUNHCRの規範的見地から望ましい展開を遂げていると楽観的に評価しているわけではな

---

<sup>140</sup> “Strategy Paper on migration policy: proposals for future action of the European Council”, 09809/99, JHA Council, Brussels, EU Document.

<sup>141</sup> ‘Letzte Ölung für die Genfer Konvention?’, Heribert Prantl, Süddeutsche Zeitung, 12/13.9.98

い。例えば難民受け入れや保護のための共通政策の多くはミニマム・スタンダードの設定であるため、EU加盟国は往々にして、その基準にできるだけ合わせた形で自国の受け入れ体制を規定するようになる。この結果、加盟国は競って新規難民資格希望者にとってより「魅力的でない」国となるような政策を打ち立てるようになり、そのような流れが悪循環を生み出すという見解もある<sup>142</sup>。

EUは人道主義や人権擁護規範を尊重する構えを見せながらも、域内に向けた視点においては、シェンゲンや単一市場というEU制度に拘束を受けた政策形成への志向を優先するという姿勢を崩していない。他方で、UNHCRはEUの政策形成の動きに対し「受け入れ国特有の問題」として一定の理解を示しながら、同時に新たな「戦略報告書」が生み出される危険を未然に回避するべく活動を強いられることとなった。

#### 小活

EU 共通出入国管理制度の存続と発展を可能にしたのは、皮肉なことに、まずは何をおいてもこの政策領域に対する EU 加盟国の無関心であった。もちろん、1990 年代初期の段階で移民や難民の問題が加盟国において認識されていなかったかというところではない。しかし、それはあくまで社会問題としての認識であって、政治や外交の行く末を左右するような問題としては認識されていなかった。そうであるからこそ、共通出入国管理制度を基礎づける規範の競合や社会的学習は、司法内務担当官の間だけの狭いグループの中での相互交流で事足りた。しかしながら、制度（特に再入国協定）の対象となる国々の包摂に向けて、共通出入国管理制度は規範の統廃合だけでなく、制度や規範形成に関わる新たなアクターの参入を余儀なくされた。それは、一方では域外交渉にあたる外交主体であり、他方では外国人労働力の社会統合を促進する主体であった。

---

<sup>142</sup> UNHCR ジュネーブ本部欧州担当局長への筆者によるインタビュー(2001年3月)。

## 第5章 人の移動をめぐる国際秩序形成に向けたEU戦略とその限界

### 第1節 出入国管理を目的とする域外交渉の展開

#### 1-1. ハイレベル作業グループの始動

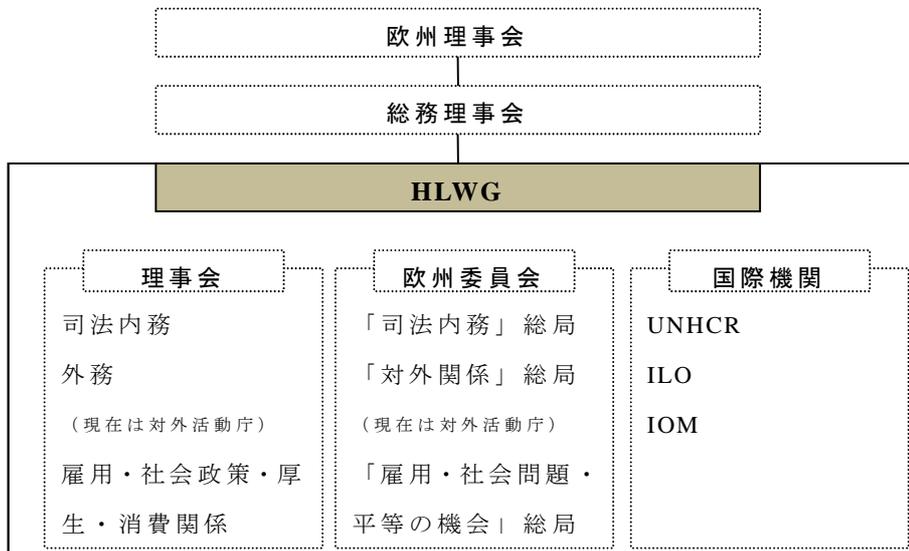
タンペレ欧州理事会で包括移民政策を正式に打ち出すのと並行して、出入国管理の分野にも外交を取り扱う部局が成立した。オランダの提唱の下、1998年に、「難民・移民問題に関するハイレベル作業グループ（High Level Working Group on Asylum and Migration: HLWG）」の設置が決められた<sup>143</sup>。HLWGは1999年に欧州理事会から承認を受け翌2000年に正式に発足し、2002年には欧州理事会の下部組織である常駐代表委員会（Committee of Permanent Representative: COREPER）からの追認を受けた。HLWGは司法・内務理事会（JHA Council）ではなく、総務理事会（General Affairs Council）の直属の下部組織として設立したが、これは極めて画期的なことであった。なぜなら、出入国管理の問題をもちや内務政策とのみ捉えることの限界が1998年オーストリア議長国時に指摘されたことに応える形で、労働や外交（特に援助）部局との水平的な部局間ネットワークの枠組みとしてHLWGの成立がまさに実現に至ったからである。外交による人の移動の調整が可能かどうかという議論は90年代前半から顕著になされていたが、その後このような早い時期に省庁横断型の組織が生まれた背景には、人の移動の問題が多くのEU加盟国にとって、当座に対応すべき安全保障上の問題であるとの強い認識が共有されていたことがうかがえる。

HLWGは、理事会及び欧州委員会の司法内務関係部局（司法内務理事会及び内務総局）に加えて、外交部局（発足当時は、外務理事会及び「対外関係（External Relations）」総局、現在は「欧州対外活動庁（European External Action Service: EEAS）」と、労働関係部局（雇用・社会政策・厚生・消費関係理事会及び「雇用・社会問題・平等の機会」総局）のシニアレベルの官僚から構成される。また、諮問的資格に限定されてはいるものの、UNHCR、ILO、IOMの参加も認められている<sup>144</sup>。HLWGは定期的に理事会内において会合を開き、総務・外相理事会への報告書を提出することが義務付けられている。

<sup>143</sup> “Progress report on the proceedings of the High Level Working Group on Asylum and Migration”, Council of the European Union, 9197/99, June 1999, Brussels

<sup>144</sup> 司法内務理事会 HLWG メンバーより、筆者が2001年3月に聴取。また、対外活動庁発足後の組織体制については、同職員より筆者が2012年5月に聴取。

[図 5: 難民・移民問題に関するハイレベル作業グループ]



(著者作成)

このような水平的な組織化が実体として機能したことは事実であるが、これまで主な指導的役割を担ってきたのは専権的に司法内務部局であった。このことが、出入国管理の問題を国際連携を通じて解決することを目的とする外交交渉、いうなれば「移民外交 (Migration Diplomacy)」の「外交」たる側面をつまづいた一因となったわけであるが、このことについては後述において詳しく触れたい。

HLWG はその活動を開始するにあたり、6つの国及び地域を対外交渉の対象国とした。それらは、①アルバニアとその近隣地域 (コソヴォを含む)、②アフガニスタンとその近隣地域、③モロッコ、④ソマリア、⑤スリランカ、⑥イラクであった。それぞれの国及び地域は、EU 加盟国の要請に基づき選定された。それぞれ、①イタリア及びオーストリア、②オランダ、③スペイン、④スウェーデン、⑤イギリス、⑥ドイツであった。このほか、司法内務理事会は 2000 年に別途中国との非公式協議を開始した。また、欧州委員会 (司法内務総局) も、欧州委員 (当時アントニオ・ヴィトリノ) が EU のトロイカ・ミッションに何度か同行して国際連携に基づく出入国調整 (migration control) を検討課題としたほか、香港やマカオなどとの交渉を開始した。これらの交渉は半ば見切り発車的な側面があるため、比較的長期の目標に照らしてその成否を判断する性質のものである。しかし、少なくとも交渉相手国が当初「交渉のテーブルについたかどうか」という点から、EU

の移民外交のひとつの特質を挙げることは許されるだろう。例えば、HLWGによる交渉ターゲット6カ国のうち、モロッコとアルバニアのケースは対照的である。アルバニアとの交渉がスムーズに始まったのに対して、モロッコとは交渉自体にこぎつけるまでに年月を要した。

[表 3: HLWG 発足時の交渉相手国と選定要請国]

交渉相手(候補)国	要請国(EU加盟国)
アルバニア (およびその近隣地域)	イタリア・オーストリア
アフガニスタン (およびその近隣地域)	オランダ
モロッコ	スペイン
ソマリア	スウェーデン
スリランカ	イギリス
イラク	ドイツ

(2001年3月筆者がHLWG担当官より聴取)

そのほかの国では、例えば中国とは、非公式な交渉が続いているもののなかなかそれ以降の段階に進めない状況が現在まで続いている。以下は、2009年の時点における主な対象国との交渉の進捗状況を表した図である。

[表 4 再入国協定締結状況 (2009年現在)]

進捗状況	国名
発効済み (ビザ手続き緩和協定を含む)	アルバニア、ロシア、ウクライナ、マケドニア(FYROM)、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、セルビア、モルドヴァ
発効済み (ビザ手続き緩和協定を含まない)	香港、マカオ、スリランカ、パキスタン
調印済み	グルジア
交渉中	トルコ、モロッコ、カーボ・ヴェルデ
交渉未開始	中国、アルジェリア

(“EU READMISSION AGREEMENTS: BRIEF OVERVIEW OF STATE OF PLAY” (SEC(2011)209)より抜粋)

上の図は、「再入国協定 (Readmission Agreements)」と称される協定への締結状況が国ごとに異なっていることを示している。ここで興味深いのは、「再入国協定 (Readmission Agreements)」が一体どのような協定なのかということである。

## 1-2. 再入国協定 (Readmission Agreements)

再入国協定とは、EU 加盟国への入国や同国内での滞在を認められなかった外国人の本国が、当該外国人の帰還に責任を持つことを趣旨とする協定である。この協定は単独の形では存在せず、EU との二者間連携枠組みの中に関連項目が取り込まれる形態となっている。したがって、再入国協定というよりも再入国条項 (Readmission Clauses) という表現の方がより適切かもしれない<sup>145</sup>。いずれの呼称にせよ、これは EU が現在行っている帰還政策 (Return Policy) の主軸をなす。

二者間交渉枠組みの中に外国人の本国帰還についての条項を盛り込むという方法は、従来西欧諸国が東欧やトルコなどとの間における交渉において採用してきたものであったが、それが後に EU の権限の下に編成された (Coleman, 2008:102; Higgins, 2004: 304)<sup>146</sup>。1996年に、EU 司法内務理事会は、EU や加盟国が非 EU 加盟国との間に行う交渉パッケージの中に再入国規定を盛り込むことを是とする結論文書を表した<sup>147</sup>。この合意は、1999年のアムステルダム条約によって出入国管理分野の意思決定権限が共同体に移行したことを受けて、共同体の管轄事項となった<sup>148</sup>。

また、具体的にどのような条項を採択するかということについては「ケースに応じて (case-by-case)」対応するとされた<sup>149</sup>。これは、帰国促進のための政策の提示 (本国の紛争解決及び平和構築支援、法制度整備支援、開発支援及びその他の経済協力、ビザ手続き緩和、帰国する個人への渡航費用の支払いなど)、条項の独立性の度合い (他の条項との関連付けを行うかどうか)、条項の強制力 (片務的か双務的か) 等をどのように設定するか、または組み合わせるかは、交渉相手国や、EU と交渉相手国との関係性に応じて決定されることになることを意味した。

なお、「ケースに応じた」条項採択という決定がなされた背景には、当時

<sup>145</sup>本論では EU の公式文書における記述に倣った。

<sup>146</sup>また、2012年10月に筆者が BMI に対して行ったインタビュー。

<sup>147</sup> Council Conclusions on clauses to be inserted in future mixed agreements of 22 January 1996, Council Document, 4272/96. ここで mixed agreements とは、加盟国単独による協定と EU (共同体) による協定の双方を指す。なお、これは、前年の 1995 年に採択された共同体を主体とする対域外協定への再入国条項の取り込みについての決定を拡充するものであった。

<sup>148</sup> Consequences of the treaty of Amsterdam on readmission clauses in community agreements and in agreements between the European Community, its member states and third countries, Council Document, 13409/99.

<sup>149</sup> cf. WRITTEN QUESTION P-2770/99 by Alima Boumediene-Thiery to the Council, 10 January 2000, Subject: Readmission clauses.

予定されていた EU とアフリカ・カリブ太平洋（ACP）諸国との条約であるロメ条約の改訂が関係していた。2000 年にコトヌー条約として改訂されたこの条約の第 13 条には「人の移動（Migration）」に関する規定が盛り込まれた。同条は、開発援助と人の移動との関連について言及するものであり、欧州委員会が地域協力プログラムなどを經由して ACP 諸国との協力を主導することがうたわれている<sup>150</sup>。1999 年の決定は、コトヌー条約を目前に控えた欧州委員会が、ACP 諸国との交渉にあたりその権限の集中的な掌握を狙ったものであった。

### 1-3. 移民外交（Migration Diplomacy）

1990 年代前半から 2010 年代前半にかけての時期は、出入国管理と外交との接点が EU 行政において具現化されたターニングポイントであった。それは、出入国管理のための外交を実際にどのように行うか—誰が関与すべきか、また、どのような外交アジェンダをどのような組み合わせで準備すべきか—ということについて協議が重ねられた時期であった。

出入国管理と外交の接点に焦点が当てられた理由のうち、司法内務関係者が比較的注目したのは、「漂流（in orbit）」状態にある外国人の存在であった。これは、移住希望先国から入国を認められず、かつ本国からも（再）入国を拒絶される人々のことである。そうした「漂流」状態にある人々の存在が顕著になったことを受けて、人々への帰還を本国が受け入れるための条約が必要とされた。

問題は、本国が受け入れを認めなければならないかどうか、あるいは認めることで得る利益は何かということである。まず前者については、本国への帰国を希望していない人を半ば強制的に帰還させる義務が当国にあるかという点が吟味される。そして、このような義務についての規定は一般国際法にも慣習法にも存在しないという見解が、EU 理事会法制局からなされている<sup>151</sup>。また、後者については、漂流する人々を受け入れることが本国の安全保障につながるという考え方がある。再入国協定の起源を 19 世紀末のヨーロッパに見出したコールマンは、他国の受け入れ容認がないままに一方的に国外追放をされた人間が当該国家間の紛争を引き起こす可能性を、当時のヨーロッパ諸国が認識し始めたのがこのころであると指摘する（Coleman,

---

<sup>150</sup> The Cotonou Agreement, Article 13

<sup>151</sup> “Model agreement on readmission between the Member States of the European Union, on the one part and third countries, on the other,” Advice of the Legal Service, ref. 6658/99, JUR 95 ASIM 8 MIGR. 13, 10 March 1999

2008: 12)。当時国外追放された人々は隣国との国境付近にとどまる場合が多く、そこで兵力を蓄え隣国との戦争を煽動することが多々あった。そのために、隣国との間に受け入れのための協定を結ぶことで追放者を把握し、国家間の紛争を招かないように予防する必要があるためである。コールマンはこの例として、プロイセンと他のドイツ諸国との間で 1851 年に結ばれたゴータ条約、オランダとドイツの間で 1906 年に結ばれた条約などを挙げている (Coleman, 2008: 12-13)。

しかしながら、そのような安全保障上の利益は、現在の再入国協定の当事国に必ずしも共有されているわけではない。EU 加盟国が外国人の入国を拒否したところで、必ずしもそれを理由に EU 加盟国の安定が脅かされるわけではない。また、対象となる外国人の本国の多くはアフリカやアジアなどの国々であり、経済規模、人口規模、法制度上の整備状況、民主主義の成熟度等あらゆる指標に照らし合わせても、本国帰還を受け入れることで確実にかつ十分に恩恵に値するほどの利益を得ることはほぼ稀である。人々の移動距離の飛躍的な拡大と、対象国家どうしの非対称性が、19 世紀の予防外交の存在意義を無価値なものとしたのである。

以上から鑑みるに、人々の受け入れを国家が認めるためには、19 世紀末に見出されたような安全保障上の利益とは別の利益をインセンティブとするような手段が必要である。また、一般国際法が適用されないのであれば二者間の契約によってこれを補うことが求められる。コトヌー条約はそのような事情を背景にして成立した。

コトヌー条約の 13 条をめぐるのは、交渉の主体となる EU の内部で興味深い攻防があった。欧州委員会が交渉にあたり主導的役割を担うことについては概ね加盟国の合意がみられたものの、実際の交渉の内容はコトヌー条約の 13 条が適用されるべく期待されていたものよりもはるかに広範で、不明瞭なものとなってきた。コトヌー条約 13 条は、双務的な義務 (obligation) の負担が規定されている。つまり、たとえ本人が希望しなくても、移住希望先での受け入れを拒否されたならば本人の本国がこれを即刻受け入れなければならない、ということ、条約の規定に従って EU 及びその加盟国と、ACP 諸国 とのバイラテラルな関係において認めるという趣旨である。この規定は EU の優位性に基づく一方的な強制力の行使であるとして NGO 等に激しく批判された<sup>152</sup>。同時に、加盟国や EU 諸機関の外務当局からも、その

---

<sup>152</sup> “Lomé Convention used to impose repatriation on the world’s poorest countries,” Statewatch bulletin vol. 10, no.2 (March-May 2000). ACP は少なくとも本国人の帰還を認めることについては承諾した。しかしながら、EU は、

やり方では ACP 諸国側の反発を招くだけで実効性に乏しいと評価された。

この時点から、司法内務当局を中心とする政策形成に限界が生じはじめた。非 EU 加盟国民の本国帰還に直接関わるような出入国管理上の措置を交渉相手国に（法的に）要求するというよりも、人の出国が不可避となるメカニズム、いわゆる根本原因（root-cause）の除去を目的とする開発援助や平和構築支援に焦点が当てられた。これらの政策は広範で長期的視野に基づくものであるだけでなく、本来的には司法内務行政の対象から外れているため、外務や経済関係当局の協力がどうしても必要になる。このため、域外交渉の準備段階における選好形成の仕方は、司法内務担当官らによる圧倒的独占状態のときとは異なってくる。また、そのアウトプットとしての選好のあり方も、多様なアクターの参入によってより複雑なものとなる<sup>153</sup>。

したがって、結果として欧州委員会における公式な権限移譲が行われたものの、実際の交渉アジェンダの選定という点においては欧州委員会（特に司法内務部局）の排他的な力の行使は不可能となった。この理由として、加盟国による欧州委員会の方針への抵抗があげられる。しかしながら、それは、超国家主体と国家主体の主導権をめぐる争いという、ある種伝統的な対立ではなく、司法内務当局の流儀で外交を進めることへの加盟国の不信が起因していた（Coleman, 2008: 213）。とりわけ、加盟国の開発援助に携わる外務部局は、司法内務スタッフの考える帰還政策があまりに直接的すぎて、かつ交渉相手側がそれに応じる際の対価について全く検討していないため、到底成功しないだろうと予測した。そしてこのような不信は加盟国のみならず、対外活動庁など EU の外務当局にも共有されるものであった。

こうして、移民外交は、より多くのアジェンダ、より多くのアジェンダどうしの組み合わせ、そしてより大きな交渉の余地（EU 側にとってだけでなく対象相手国側にとっても）を備える複雑なメカニズムを内包することとなった。これを受けて、移民外交戦略も、一方で包括性を備えつつ、他方では対象国によって交渉の内実を変化させる「ア・ラ・カルト」な方式をとるものとなった。次節では、このような方針を公式に結実させた EU の「グローバル・アプローチ」に触れつつ、対象国、あるいは圏域ごとの交渉枠組みの形成のされ方について議論する。

---

ACP を経由してきた人や、無国籍者の受け入れをも ACP に要求し、ACP 側はそれには応じられないと回答している。

<sup>153</sup> 2012 年 5 月筆者が対外活動庁担当者に行ったインタビュー。

## 第2節 対象圏域ごとの交渉枠組みとイシュー・リンケージ・パターン

### 2-1. グローバル・アプローチ

「マイグレーションとモビリティに対するグローバル・アプローチ (The Global Approach to Migration and Mobility: GAMM)」は、2011年11月18日に欧州委員会が提出したコミュニケーション文書である。これは、同年6月の欧州理事会での決議に基づき、グローバルな規模における対外関係の確立を視野に入れた、よりシステマティックでかつ包括的な人の越境移動管理に関するEUの戦略を表したものである。

この文書は、2005年に欧州理事会が打ち出した「マイグレーションに対するグローバル・アプローチ (Global Approach to Migration. 以下「グローバル・アプローチ」)」を、戦略性と効率性の観点から検討しなおしたものである。2005年に打ち出された「グローバル・アプローチ」には、人の越境移動の調節を目的とするEUの対外交渉の戦略策定にあたり、地域別に特化したアプローチが必要だとの認識の下、とりわけアフリカ及び地中海諸国に向けた行動計画の骨子が示されていたが、今般の改訂版においては、その実効性を確保するために、いくつかの新しい戦略が加えられた。まず、「モビリティ (mobility)」という概念が新たに明記された。これは、EU域内に合法的に入ってくる非EU市民に対する域内 (及び域内外) 移動の自由度を高める政策を象徴するものである。具体的には域内における合法移民 (「第三国国民」) に対する共通の滞在許可 (単一許可証) の発行手続きを定める指令 (通称「単一許可証指令 (Single Permit Directive)」) の制定 (2011年12月)、ビザ発行手続きの将来的な緩和、季節労働者などの単純労働者の合法的受け入れの可能性などが念頭に置かれている。そして、対外交渉を行うにあたり、越境移動管理の規制的側面のみならず、合法移民に対してはこのような移動の自由化が確保される点を加味したアジェンダを用意することが目標とされている。

第二に、交渉の担い手に関して、既存の地域間、また国家間のバイラテラルな交渉枠組みと、国際機関等を加えたマルチラテラルな交渉枠組みを並行させる点においては従来型が継承される。しかし、EU側の担い手がこれまで内務関係当局 (正確には欧州委員会内務総局 (DG Home) と司法・内務閣僚理事会の各対外関係部局) にほぼ占有されていたのに対し、今般の改訂ではCFSPの範疇における委任の余地がより大きなものとなるような目標が掲げられている。このため、例えばEEAS内の部局の活動領域も相対的に増える傾向にある。現時点では、きわめて初期の段階として、いわゆる内務部局と対外援助部局間の政策目標の設定や戦略の立案の際の利害関係の調整が

行われている<sup>154</sup>。また、このようなアクターの多様化に応じて、交渉の際のイシュー・リンケージの組み合わせや交渉の方法などの変化も予測される。なお、欧州委員会は人の越境移動管理を目的とする対外交渉を従来のような内務政策の延長としてではなく、(CFSP が取り扱う) 外交政策の一環として捉えなおすことを提案している。

第三に、対外交渉相手国及び地域に関する記述に変化が見受けられる。2005 年までの段階では、主な交渉相手国及び地域は、加盟候補国、欧州近隣政策及び地中海プログラム対象地域、そして ACP 諸国であった。即ち、中国とインドを除き、(潜在的な) 移民の送り出し国として想定されている国や地域に限られていた。これに対して、2011 年の文書においては、地球上のほぼすべての国や地域が交渉の相手として設定されている<sup>155</sup>。ここには、米国、カナダ、オーストラリアなど、EU 域内への移民が発生したとしても EU 域内にとって特段に大きな問題とはならないような国も含まれている。これら 3 か国は、むしろ、EU やその加盟国と人の越境移動管理にかかる問題を共有する国々として認識されている。そして、これらの国々との対話を通じて、問題解決をグローバルな規模で行うことが目標とされている。

## 2-2. グローバル・アプローチ成立の背景

「グローバル・アプローチ」は、域外の国や地域に対して EU が行う、人の越境移動管理上の問題解決を目的とした交渉のための戦略である。つまり、この戦略を通じて、EU は、自らが抱えている人の越境移動管理に関する困難な問題をグローバルな課題と設定することで解決しようとしているわけである。EU が抱える人の越境移動管理に関する問題とは、特にアフリカからやってくる人の流入を既存の出入国管理体系では処理しきれないという問題である。そして、EU が模索する解決方法とは、このような EU にとっては過度な人の流入を抑えるもしくは予防するためにグローバルな規模での国際協力体制を打ち立てるというものである。

人の越境移動問題をグローバルな問題として位置づけるという発想は、EU の公式なルール形成の文脈においては、1999 年のタンペレ欧州理事会決議で結実した「包括政策」に端を発する。包括政策は、合法移民の社会統合、難民受け入れ政策や不法移民対策を含む出入国管理の加盟国間共通化、そして、EU 域内への過度な規模での人の移動（主に難民資格希望者やしばしばその結果としての不法移民）を未然に防止するための対外交渉というアイデ

<sup>154</sup> EEAS 欧州近隣政策調整部門担当官へのインタビュー(2012年4月26日)

<sup>155</sup> 日本はこの中に含まれていない唯一の先進国である。

アの3つの要素から構成されている。この3つの政策要素はそれぞれ並立した形で成立したものは捉えられず、むしろ相互の関連性が重要視された。とりわけ、3番目に挙げた要素、即ち、人の移動の予防を目的とする対外交渉は、一方では出移民が生じるおおもとの原因であるところの貧困や政治/社会不安を除去することを目的とした対外支援を主にアフリカなどの国々に対して行うことで、当該地域の政治的安定や経済の持続的発展を図るといふ、いわばグローバル・ガバナンスに合致したEUの対外政策であったが、他方では、絶え間ない、そして望まない人の流入に水際で対処することの限界を克服するためのひとつの手段としても捉えられていた。

人の移動の予防を目的とする対外交渉は、以後、内務分野の対外次元（external dimension）という位置づけから、次第に外交政策の主要な柱という位置づけにまで発展していく。一連のプロセスについてのこのような評価は、2004年の欧州理事会決議を受けて翌2005年に打ち出された「ハーグ・プログラム」において「人の越境移動についてのEU政策をEUの外交政策の中核的な部分として位置づける」という方針が明記された後、2010年に出された「ストックホルム・プログラム」がこの継承を明らかにしたことからも見出される。

このように人の越境移動政策が外交政策として捉えられていくプロセスにおいて、その実効性を高めるためのオペレーションに向けた準備も進められた。その中で、まずオペレーションを稼働するにあたってその理念的支柱、即ちEUが対外交渉の際に交渉のよりどころとする規範が形成されていった。ハーグ・プログラムには、共通庇護政策（Common Asylum Policy）及びその遵守メカニズムとしての共通庇護体系（Common Asylum System）の確立、主に非EU国籍国市民の帰国政策（Return Policy）及びその一環としての再入国協定、シェンゲン情報システムII（SIS II）や域外国境警備監視のためのエージェンシー（FRONTEX）などを通じた陸・海・空における国境管理体制の強化や、警察協力（Europol）や検察協力（Eurojust）も踏まえた不法移民問題への予防及び対策のための喫緊の取り組みが不可欠と定められた。他方で、熟練労働者の合法的受け入れや域内自由移動（「ブルー・カード」）や単純労働者の将来的な合法的受け入れ、第三国出身者をはじめとする非EU加盟国出身者の合法移民に向けた域内移動の自由化、またこれらの人々に向けたビザ発行手続きの簡素化及び段階的なビザの廃止など、非EU加盟国民のEU域内への社会統合を促進するための諸々の政策目標も打ち出された。これは、広義の移民政策分野における欧州統合の発展として評価できる。しかし、本論で追究する域外諸国に向けた交渉のパワーとなる規範の形成に本

質的にかかわっているのは、ビザ政策を除いては、前者、つまり、国境管理についての制度的拡充の側面であると考えられる。

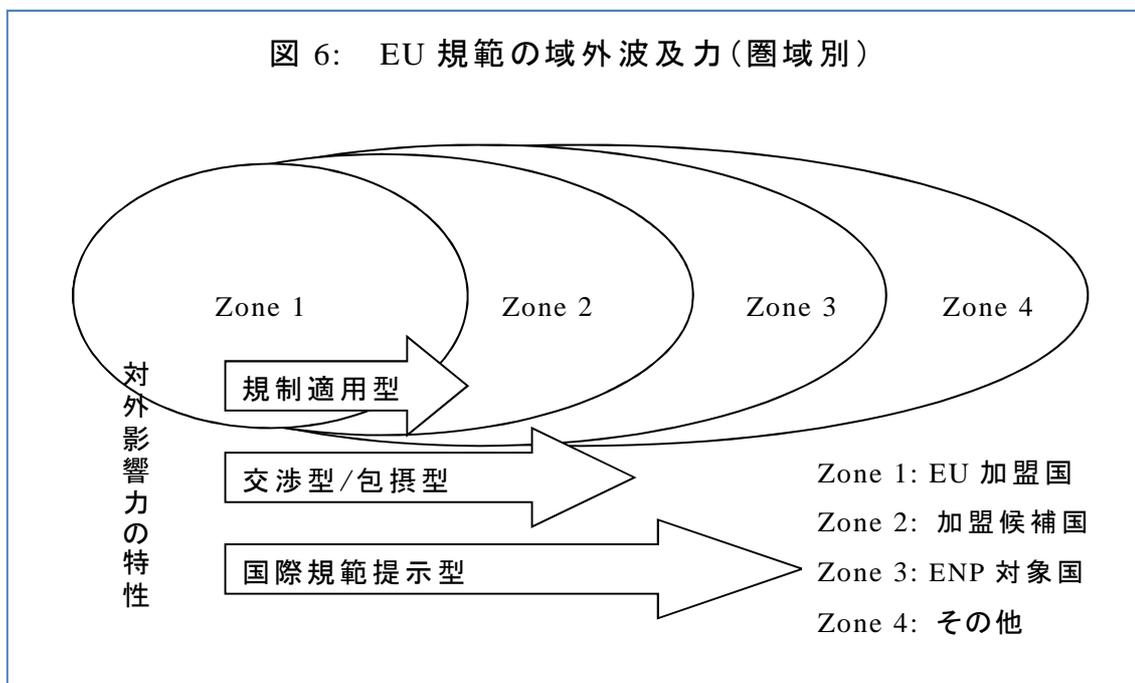
実際、国境管理に関する制度的発展は、タンペレ以降ますます加速した。庇護政策の一元化は、庇護審査の責任分担についての取り決めを含む EU 独自の庇護システムの確立を可能にした(たとえばダブリン規則など)。また、庇護権の行使に関するこの EU の独自の基準に見合わないケースを含む不法入国/滞在をも対象に加えた不法移民対策のための制度や機構枠組みが編成された。それらは、関連法制を整えるだけにとどまらず、行政執行の効率性を高めるための外庁の整備や人員の配置といった組織的側面、バイオメトリックス技術を駆使した認証システムの導入など技術的な側面、出入国管理官の訓練などを目的とする協力といった人材育成的側面、などあらゆる側面における実施メカニズムの充実を伴うものであった。

さて、EU の人の越境移動政策が外交政策として位置づけられたという変化は、具体的にはどのようなプロセスを経たものだと指摘できるだろうか。「グローバル・アプローチ」は、EU への絶え間ない、かつ望まない人の流入を未然に阻止する目的での対外交渉の戦略を表したものであるということとは前述した。これは、言い換えるならば、EU の出入国管理上の問題が対外交渉の結果解消されることが、期待される成果だということである。このためには、EU 側が掲げる交渉アジェンダが、EU 側の選好となり、そして、それが交渉の際に交渉相手側によって了承されること、つまり、交渉において EU が相手側に対してパワーを発揮するというセッティングが不可欠であるということの意味する。このため、EU は、複数の政策を組み合わせたアジェンダを形成することで、交渉を成功させようとしている。即ち、イシュー・リンケージ戦略によるパワーの創出が試みられているのである。

### 2-3. EU の対外的影響力の特徴と対象圏域

「グローバル・アプローチ」を通じて EU が試みている対外戦略は、いくつかのイシュー・リンケージの種類及びパターンから構成されている。これを概観すると、例えば、EU 側からの、非関税障壁の除去を含む(広義の)経済連携、法制度支援、ODA のみならず労働市場の安定的構築を念頭に置くインフラ開発支援などの持続的な成長を維持することなどを目的とした経済支援、また、紛争予防、平和再建、平和構築など政治的安定化支援などが、交渉相手側によるシェンゲン規範や庇護に関する規範を含む共同体アキの遵守や、先に述べた、法制度的、組織的、技術的、人材育成的側面をすべて網羅した国境管理への協力といった EU 側が示す条件を満たすことを前提

に実行されるという形態である。実際のイシュー・リンケージの方法は、交渉相手国や地域の特성에応じて異なる。これを概念図として表したのが[図6: EU 規範の域外波及力(圏域別)]である。



(著者作成)

Zone 1 は、対外交渉アジェンダ作成における理念的な中核となる EU 規範が形成される領域である。Zone 1 の内部では、シェンゲン規範を含む人の越境移動に関する EU の規範がすべて共有されている。ここには、シェンゲンへの適用除外国であるイギリス、アイルランドも含まれる。

Zone 2 の圏域は、EU 加盟国で未だシェンゲンに実質的に参加していない国々(ルーマニア、ブルガリア、キプロス、クロアチア)と EU 加盟候補国(アイスランド、マケドニア、トルコ)、そして EU が「潜在的加盟候補国」と範疇づける、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、セルビアから構成される。ここで看取できる EU のパワーは「規制適用型」であると考えられる。これらの国々は EU に加盟する(または EU のアキを遵守する)という強いインセンティブを持っているために、EU が形成するルールを自発的に、あるいは強制的に受け入れることが予測できる。したがって、EU はその規範を加盟の条件として提示することができ、それを相手側に受諾させ、規範を共有することも容易だと考えられる。同時に、EU は域内で適用している規則を段階的にこの圏域に適用させることを目的としている

(即ち、将来的に加盟を視野に入れているということである)。したがって、半ば強制的な規制の適用は、相手国が EU の加盟国となるという条件の下に達成される。

Zone 3 の圏域は ENP の対象国から構成されている。ここで発揮される EU のパワーは、規制的の外見を装いつつも、実際は多分に交渉結果に左右される。イシュー・リンケージの組み合わせは、ビザ発行手続きの緩和がアジェンダに入るかどうか、国や地域によって違いがあるが、比較的緩い形の将来的な経済連携と、EU 規範の遵守とを交換条件とする点で一致している。EU は 2013 年現在これらの国々との間で「モビリティ・パートナーシップ」プログラムを展開しはじめており、合法移民の EU 域内への受け入れを有効な交渉の手段に据えようとする意図が見受けられる<sup>156</sup>。なお、この圏域に配置される国の中には EU への加盟を申請している国も含まれている(例えば、モルドヴァなど)。そうした国が将来的に EU に加盟する可能性はほとんどないが、EU はそれを明示することなく、拡大交渉に準じた交渉を持ちかけ、それをカードに域内秩序の安定を図ろうとすることもできる。いわば、EU の境界を恣意的に曖昧(ファジー)なものとして提示することによって、規範の遵守を引き出すことを念頭に置いている。この意味で、EU の発揮する力には包摂性も備わっている。

しかしながら、Zone 2 との違いは、加盟への道筋が不明瞭であるという認識が交渉相手側にある以上、EU 規範それ自体が規制として力を持つことは想定し難く、将来的な加盟以外の条件を提示しそれを受容させるといった手続きが必要になるという点である。この意味で、EU への加盟が(形式の如何にかかわらず)実質的に絶望的だという認識を相手国が持った段階においては、現時点で Zone 2 に入っている国が Zone 3 にカテゴライズされることもあり、その場合は規制力が効かず、交渉力に訴えるよりほかに EU の取るべき手段がなくなるという事態が想定される。トルコのケースはこのような流動性を含むものとして考えられる。しかし、トルコとの交渉はビザ発行手続きの緩和は既に達成されており、2013 年現在はビザ廃止(visa liberalization)に向けた交渉の段階に移っている。また、EU 規範の遵守という側面においては、庇護審査の負担分担に向けた協議が開始したばかりである。したがって、現時点での状況を見る限りにおいては、EU の意向如何にかかわらず、

---

<sup>156</sup>2013 年現在はパイロット・プロジェクトの段階である。現時点での提携先国はモルドヴァ、カーボヴェルデ、グルジア、アルメニア、モロッコの 5 か国である。司法・内務閣僚理事会高官へのインタビューによる(2010 年 12 月及び 2013 年 12 月)。

少なくともトルコ側の認識において EU 加盟の道筋を絶たれたと結論づける事態には至っていないと理解することができる。

最後に、Zone 4 は、その他の世界から構成される。ここで発揮される EU パワーは、それがどうかと問われるならば、実体としては、現状においては「ない」といえる。なぜなら、ダールの力の概念を敷衍するならば、ここで投射されようとしているパワーは実効性を伴わないからである。しかし、少なくとも EU はアジェンダの形成を通じて Zone 4 の圏域に何らかの影響力を及ぼそうとしている。それは、ある種国際的なマנדートを委任する形のものである。

Zone 4 の圏域は主に、潜在的な人の送り出し国あるいは経由国であるアフリカ諸国（厳密には ACP 諸国）によって構成されている。これらの国々に対しては、EU は、欧州開発基金（European Development Fund: EDF）や EU 地中海沿岸諸国開発支援プログラム（Mesures d'Accompagnement: MEDA）の一部、また、国連をはじめとする国際機関の援助プログラムを通じて経済支援や政治安定化支援を行うこととなっている。ここで目に留まるのは、このような支援の形態が、国境管理についての対象国との協力を条件とするものとなっていることである。ここでの「協力」は、主に EU が掲げる国境管理に関する規範をグローバル規範として共有するという趣旨である。その規範を構成する要素のうち、最たるものは、不法移民対策に関するものである。

とりわけ、Zone 4 は EU への不法移民（潜在的な不法移民を含む）の主要な出身国や地域であるため、まずは、このような人の流出が起こらないような法制度を国内に整備することが主たる支援の対象となる。また、労働市場の安定、雇用の確保、アフリカの国家間における越境労働移動に備えた社会保障制度などの充実への支援も、究極的に EU への人の流出へとつながらないためという目的の下に行われる。域内での紛争予防等、政治的安定化の支援も、同様の目的を果たすためのものとして理解される。

ところで、Zone 4 の圏域には、移民の潜在的な送り出し国のみならず、例えば米国、カナダ、オーストラリアといった先進国も含まれる。これらの国々は、GAMM 文書において新たに加えられた。その目的は、EU が志向する ACP 諸国への支援体制、とりわけ、人の移動管理と開発援助とのリンケージに、グローバル・ガバナンスの一環としての正当性を付与するための EU の試みであると理解することができる。GAMM 文書においては、これら 3 国が EU（加盟国）と同様の問題を共有していることを理由に、人の越境移動管理のグローバルな規模での展開に際して有効な政策を基礎づける理念の共有やそのための情報交換が約束されている。この取り決めを策定するに

あたり、EU の側においては、共有された理念をベースにグローバルなレベルで人の越境移動問題に対処するための正当な規範を支持することが期待されていることが示唆される。このことは、EU が志向するグローバル・ガバナンスの担い手（アクター）が従来国際機関と EU だけであったのに対して、新たなアクターの関与を必要とする EU 側の事情の変化として読み解くことができるだろう。

### 第 3 節 規範の波及とその限界—EU の外交力との関わりから

#### 3-1. グローバル規範の形成と EU パワーの限界

このように、EU が形成するグローバル規範は、米国など同様の問題を共有する先進国との連携のうえに形成されつつ、主にアフリカなど潜在的な人の送り出し国に向けて適用されることが EU によって期待されていることが看取できる。ところで、Zone 4 に発揮されうる EU のパワーは現時点では存在しないということを先に指摘したが、ここではこの意味するところを説明する。EU は、再入国協定の交渉にあたり、その交換条件となるようなアジェンダを域外諸国に提示している。たとえば、Zone 2 と Zone 3 の圏域にある多くの国には、EU はビザの発行手続き緩和を提示している。これらの国々では再入国協定の締結は終了している。他方で、Zone 4 の圏域の国々に対しては、EU 側はビザの発行手続き緩和をアジェンダとして提示していない。その代わりに EU が提示するのは開発支援関連諸政策であるが、こちらのアジェンダは、Zone 4 の国々を再入国協定の締結に向かわせるための有効な交渉カードにはなり得ていない。

このことは、EU が国際機関などとの連携のうえで、開発支援にかかわるグローバル・ガバナンスに着手しようとしているにもかかわらず、それが、人の越境移動管理に関する交渉相手国の協力あるいは共同歩調体制に結びついていないということを示している。EU は、人の越境移動管理を含む開発支援が一方的な EU の利益を促進するものではなく、国連等が関与するグローバル・ガバナンスの一環であり、かつ交渉相手国の利益につながると説明しながら説得を試みているが、それでも功を奏していない。したがって、国際的なマンデートを委任される力としての EU のパワーは、Zone 4 に対しては発揮されていないとみることができるのである。

また、人の越境移動管理とグローバル・ガバナンスとを結びつけるという新たなグローバル規範は、EU のアジェンダ＝セッティングの能力を満足させるものであるとみることが可能であるが、そのような EU のアジェンダ＝セッティング能力が、それ自体として域外に対する EU のパワーであると考

えられるかということと必ずしもそうではないということもわかる。

それでは、どのような条件が揃えば、Zone 4 に向けた EU のパワーの实在が検証できるだろうか。つまり、EU がグローバル規範を形成する力が対外的影響力を持つということが認められるだろうか。これに関して、ベッツは、マーティンらが提唱した「説得ゲーム (suasion game)」を借用しつつ、難民問題の解決に向けた国際協力の問題点を指摘している (図 7 を参照)。ここでは、難民を受け入れるか否かという政策上の選択肢と、直接難民を受け入れずとも難民受け入れにかかる負担を分担する (burden-sharing) か否かという選択肢を考慮する (Betts and Loescher, 2010:59)。

[図 7: 難民保護のための「説得ゲーム」]

	分担	分担拒否
受け入れ	4,3	3,4*
受け入れ拒否	2,2	1,1

(Betts et al., 2011: 59 より抜粋)

1-4: 選好の優位性 (4 が最善)

まず、説得ゲームは、アクター (プレイヤー) 間に非対称性がある場合の協力上の問題の指摘に適したモデルである。このモデルの特徴は、均衡においてアクターの選好に差がみられるということである。2つのアクター間のモデルの場合、片方のアクターが相対的に強く、かつ協力をそれほど必要としない、そして、他方のアクターが相対的に弱く、かつ協力を必要とするインセンティブをより多く持つと仮定する。この仮定の根拠となる状況は、弱いアクターの選択肢は、強いアクターからの要請を受けるか、さもなければ、要請を受けないで協力に与しないということであるが、後者の場合、自らの損害が拡大するというものである。

さて、この前提に基づくと、弱いアクターのインセンティブはどうあって

も強いアクターと協力するというものとなる。図によると、弱いアクター（難民受け入れの可否を判断する国で多くの場合途上国）は、強いアクター（負担分担の是非を判断する国で多くの場合先進国）の意向にかかわらず、難民を受け入れるという選択肢（上2つ）を取ったほうが、受け入れない選択肢（下2つ）に比べて選好が大きい。これは、ベッツによれば、かつマーティンらのゲーム設定上の前提に基づくならば、難民を受け入れないという選択肢は非現実的であるだけでなく、当事国にとってさらなる損失につながるからである。

他方、先進国の協力戦略は、ここでは難民保護についての負担の分担である。負担分担の方法は、例えば難民受け入れをした国に対する資金援助や、技術協力、場合によっては部分的な2次的、3次的受け入れなどを含む場合もある。分担は直接つまりバイラテラルな枠組みで行われることもあれば、UNHCRなど国際機関等を通じたマルチラテラルな枠組みを通じて行われることもある。

先進国側にとっては、負担分担はできれば避けたい選択肢である。したがって、最終的な落としどころ（つまり均衡）は右上のコラムにある(3,4)。ここで、途上国の側は、先進国の側よりも選好が小さく、したがって不満が残る。そこで、このような差を解消するために、強いアクター（ここでは先進国）が、弱いアクター（ここでは途上国）をさまざまな手段、つまりここではイシュー・リンケージを用いて説得することで、協力を可能にしようとする戦略が導かれることになる。

ここで問題となるのは、実際にどのような手段を用いて途上国を説得するかということである。ベッツは、実質的な(substantive)リンケージと戦術的な(tactical)リンケージのうち、実質的なリンケージ戦略が効果的だと主張する(Betts and Loescher, 2010: 55)。つまり、法制度や社会インフラ整備をも視野に入れた広範な援助を施すことで、途上国が難民保護に関して担う負担が軽減するというのである。実際に、途上国は、資金面や法制度の充実といった側面のみならず、技術面や人材面におけるオペレーション体制の成熟度などといった側面においても先進国に劣る。しかも、先進国よりもはるかに多くの難民資格申請者に対処せざるを得ないというのが実情である。したがって、先進国からの援助が、巡り巡って自国の難民保護整備に関する問題解決につながるというのであれば、たとえ選好が比較的小さくとも先進国の説得に応じる可能性はある。

しかし、EUのZone 4に向けたアプローチの当面の失敗をかんがみると、実質的な説得に基づく支援枠組みはそれほど効果を発揮していないように

見受けられる。「説得ゲーム」の範疇では、途上国は当初から難民受け入れ戦略を取るとは限らず、難民を受け入れないという選択肢を採る可能性もある。これはベッツも指摘していることである。この理由は、途上国が難民受け入れを拒否するならば、先進国は問題解決のために負担分担をせざるを得なくなり、そのうえであれば難民を受け入れても選好は先進国に比べて比較的小さくなるという場合も考えられるからである。しかし、実際にこの戦略が効果的であったのは、1990年代後半のコソボ紛争時のマケドニアのケースに限られるようである。これは、通常の場合は、先進国の負担分担を見越した行動を途上国がとりにくいということを示している。したがって、ベッツによれば、現実には多くの国が難民受け入れという選択をするに落ち着くという。

しかしながら、本論では、たとえ途上国が事前に先進国の負担分担を見越していないからといって、その算段の上に難民受け入れという選択をしているとは考えない。ここでの途上国の行動はこのゲームが想定するところの合理的なアクターの行動とは必ずしもいえないのではないだろうか。ここでは、ベッツがいうところの「途上国による難民受け入れ」の実態が問題点として多く指摘されているという側面にこそ注目すべきであろうと考える。つまり、途上国による受け入れが、人権擁護の観点からみた難民の十分な保護につながっているかという点と必ずしもそうではないという事情がある。難民が何世代にもわたって続く状況（いわゆる「長期化難民（protracted refugee）」は、少なくとも本国への帰還を希望する難民にとって必ずしも望ましい状況ではない。また、衣食住の環境が劣悪な状態を長期間強いられることは、受け入れ国の社会問題につながるだけでなく、さらに他の国へ難民が移動するインセンティブにもなり、結果的に「受け入れ」が難民問題の根本的な解決につながらない場合もある。つまり、「受け入れ」の判断は合理的な選択の結果ではなく、受け入れを拒否する能力の欠如と捉えた方が適切であるケースも存在するのである。

そのような状況下で途上国の法制度支援が行われると、確かにベッツらが示唆するように途上国の選好が高まり、国際的な規範に基づき厳正に難民の受け入れを実行する場合も考えられる。しかし、その反対に、途上国のアクターとしての合理性が高まると、社会不安の増大を防ぐため、それまで緩かった法制度を厳格化し、却って難民受け入れの拒否が増加する場合も考えられる。さらに、途上国側としては、難民受け入れ拒否をしつつ、先進国からの開発支援を受けるという選択肢もいまだ残されている。経済支援と難民保護の問題は別々のイシューだとする、従来の国際関係上の認識を踏襲すれば

よいからである。つまり、ベッツやマーティンが指摘するような「先進国の要請を受け入れないと途上国の損失が大きくなる」という前提は、先進国側のイシュー・リンケージの提案を途上国側が受けるかどうかにより大きく依存することとなる。

このことから、イシュー・リンケージを途上国側に容認させるためには、先進国側にそれを可能とさせるようなパワーが不可欠となる。そして、それを可能にするパワーは、ベッツが主張するような、実質的な関連性の説明のみを伴う説得からは生まれてこないという状況が、少なくとも現時点では見受けられるのである。

「グローバル・アプローチ」に視点を戻せば、アフリカ、アジア諸国の多くは、EU や国際機関との交渉の実質的なテーブルについていない国か、あるいはある程度進んだ交渉を白紙に戻した国であるかのいずれかである。リンケージ戦略が功奏しないのは、説得のための手段が十分に効果的でないからである。つまり、人の越境移動管理と途上国の政治経済支援との結びつきが自明あるいは「ノーマル」であるとするグローバル規範が、少なくとも対外的認識のうえでは未だ確立していないのである。この点に引き付けて考えれば、GAMM 文書において、EU が米国をはじめとする先進国との協力体制を新たに掲げたのは、このグローバル規範のグローバルなレベルにおけるアカウントビリティを高めるためであり、それを通じて規範の正当性を強め、対外交渉を成功に導こうとする EU の意図のあらわれであるとみることができるのである。

### 3-2. ケース分析

#### (a) Zone 2: アルバニア

アルバニアは、EU によって「潜在的な加盟候補国」と位置付けられている。アルバニアとの交渉は、ENP ではなく、将来的な EU 加盟を視野に含む「連合安定協定 (Stabilization and Association Agreement)」の枠内で進行している。これまで、二国間の経済開発援助プログラムを実施するほか、EU の経済援助プログラムによる社会・経済面での開発援助がなされていた<sup>157</sup>。予算の出所は、ポーランド、ハンガリー経済支援のための「Phare プログラム」から、2000 年以降は援助対象地域をアルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、ユーゴスラビア連邦共和国(the Federal Republic of

---

<sup>157</sup> High Level Working Group on Asylum and Migration, Draft Action Plan for ALBANIA and the neighbouring region, Council of the European Union, 7886/1/00 REV 1 LIMITE.

Yugoslavia: FRY)、マケドニア共和国 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia:FYROM) にまで拡大した「Cards プログラム」に変更された<sup>158</sup>。アルバニア - EU 関係の進展は、アルバニアが将来的に EU に加盟できるかどうか、その実現可能性に依存するところが大きかった。上述のアルバニアとの連合安定協定は 2003 年に締結されたが、これに至るまでの EU からアルバニアに向けた協力体制が密であったことと同時に、アルバニアの EU 基準の適用への努力も大きく寄与した。アルバニア政府は EU の対外交渉スキームに全面的に賛意を示した<sup>159</sup>。また、EU レベルにとどまらず、既に加盟国との二国間交渉にも応じた。移民政策の分野では、不法入国者の取り締まりの強化、出入国管理の強化、EU 共通ビザ政策への加盟に向けた制度が整備された。このような国境警備の強化だけでなく、EU (EC) との再入国協定を早期に締結する目標を掲げるなど、EU 国内に (不法) 入国しているアルバニア人の帰還についても、協力する姿勢を示した<sup>160</sup>。2008 年に開始されたビザ自由化の協議はこれを受けたものである。

アルバニアに対する EU 基準や規則の適用は、順調に進んでいる。HLWG が稼働した 2000 年から実に 9 年後、早くもアルバニアは EU 加盟申請を正式に行うことを許可された。つまり、EU の規制力が功を奏した背景には、EU の要請に対するアルバニアの自発的な受け入れのインセンティブがあり、それが EU 加盟であることは明らかである。

### (b) Zone 3: モルドヴァ

モルドヴァは 2012 年時点における GDP 名目総額が約 72 億 5400 万 US ドル、世界全体の 1 万分の 1 にも満たない経済規模の小国である<sup>161</sup>。モルドヴァは、移民による海外送金が GDP に占める割合が 3 割弱に達するが、この割合は世界でも有数のものである。出移民数はモルドヴァ国内の経済状況が

---

<sup>158</sup>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation Programme

<sup>159</sup> Council of the European Union, “High Level Working Group on Asylum and Migration, Draft Action Plan for ALBANIA and the neighbouring region”, 7886/1/00, REV1, LIMITE, 6 June, 2000, COM(2001)628, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Biannual Update of the Scoreboard to Review Progress on the Creation of an Area of ‘Freedom, Security and Justice’ in the European Union (Second Half of 2001)”, 2001, etc.

<sup>160</sup> Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania (presented by the Commission), 2004 final, Brussels.

<sup>161</sup> “Moldova Economic Update”, April 10, 2013, The World Bank.

改善されているにもかかわらず増え続け、2004年には40万人弱(総人口の約10%)にまで達した<sup>162</sup>。一院制による共和政で、2013年現在は自由民主党及び「欧州統合のための同盟」による連合政権体制となっている。強権政治、地域問題(主にトランスニストリア地域)などに起因する政情の不安定化要因を抱えていること、脆弱な開放経済のために世界規模での経済動向の影響を受けやすいことに加え、隣国ルーマニアとの安定的な関係構築にしばしばコストがかかることなどが主な政治経済上の問題とされている。

モルドヴァからの移民が目指す移住先の多くはEU加盟国である。しかも、すべてが合法的な移住ではなく、闇の労働市場への参入形態である場合も多い。また、人の密入国ほう助につながる組織犯罪率の高さも指摘されている(Popescu, 2005:31)。このため、EUがモルドヴァとの交渉に臨む動機は十分にある。

モルドヴァの出移民問題は、本国の政治経済基盤の脆弱化につながるという意味で問題視されている。これについて、IOM や国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)、世界銀行、またその他さまざまな国連専門機関等が問題解決に向けて支援している。しかしながら、モルドヴァにとって最も影響力の大きな外部支援者はEUである。なぜなら、EUとの接点を持つことで、モルドヴァの悲願であるEUへの将来的な加盟への希望が正当化されるからである。

2013年現在、モルドヴァは既に、CE、欧州安全保障協力機構(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)、中央欧州イニシアチブ(the Central European Initiative)、黒海経済協力機構(the Organization of Black Sea Economic Cooperation)、ドナウ委員会(the Danube Commission)などに参加している(Gheorghiu, 2005)。このような多様な国際連携の延長にEU加盟を見据えそれを達成することが、現在のモルドヴァにおける政権与党が掲げる優先目標のひとつである。

2004年、モルドヴァはEUが提唱するEU-モルドヴァ行動計画に参加した<sup>163</sup>。この計画は、同年にEUが打ち出したENPの一部であった。ENPはEUの拡大戦略の一環として位置づけられる。その含意は、近隣諸国(そして多くはEUへの加盟を希望する国々)を包摂しつつ、将来的なEUへの加盟を実現させないための方便としても同時に利用できるような政策措置となっていると

---

<sup>162</sup> “IMF Survey-Moldova”, February 6, 2006, vol.35, no.3, International Monetary Fund

<sup>163</sup> EU/MOLDOVA ACTION PLAN, EU Document 2004

いうことである (Smith, 2005: 757-773)<sup>164</sup>。ENPの対象はいわゆるCIS諸国(独立国家共同体、Commonwealth and Independent States)にとどまらず、中東や地中海アフリカ諸国にまで及ぶ。具体的にどのような連携を行うかは、前節で明らかにしたように、アジェンダの「ア・ラ・カルト」な組み合わせに依存する。とりわけ、EUへの加盟を希望している国を相手とする交渉枠組みにおいては、将来的な加盟に向けたアジェンダのリンケージが模索されている。

行動計画の中には、EUへの将来的な加盟を保障するような明確な記述は見当たらない。しかしながら、経済連携協定の発足に向けたモルドヴァへの開発援助、法制度支援をEUが手掛けるなど、モルドヴァへの手厚い支援体制は約束されている。さらに、EUは、隣国で2013年現在のEU加盟国であるルーマニアとモルドヴァが安定的な関係を構築できるよう支持する等、モルドヴァにとっては将来の加盟に向けたインセンティブとなるような提案も行っている。

人の移動に関しては、モルドヴァは次の点において国内制度の改善が求められている。それらは、EUのスタンダードに照らして不法入国及び滞在を罰則の対象にするよう国内法制改革を行うこと、不法滞在者と庇護申請者の指紋データを管理するためのシステム(「ユーロダック・システム」)についてのEU規則を尊重し機能を導入するよう努めること、EUの専門家とともに移民問題について協議する機関を設けること(合法的な移民労働のあり方と同時に、移民労働者の自発的な本国帰還やそれを受け入れる本国の体制についても協議できるようなもの)、出入国管理行政に関するEU加盟国との協働プログラムに参加し、出入国管理の行政上の実務能力の向上を図ることなどである<sup>165</sup>。

その見返りとして、モルドヴァは他の多くのスラブ諸国と同様に、EUへの入国に際してのビザ発行手続きの緩和が認められた<sup>166</sup>。これにより、越境的な人の移動にとどまらず貿易や投資面においても比較的有利になりうる状況が提示された。それにとどまらず、例えばアルバニアやトルコとの交渉アジェンダになっているビザ自由化が2012年モルドヴァに向けて提示されたが、これは驚くべきことである。しかしながら、交渉枠組みこそできたものの、ビザ自由化の実現に向けての道のりは長い。モルドヴァの政権は、ア

---

<sup>164</sup> また、EUの境界を曖昧なままにしておく外交上の利点についての一連の議論は第2章に述べた通りである。

<sup>165</sup> “EU-Moldova ENP Action Plan“. EU Document, 2004

<sup>166</sup> 同上

ルバニアやトルコ（でさえ）とは異なり、独裁政権であるというのがEUの一部の見方であるという<sup>167</sup>。また、入管職員の収賄の問題などは大きく問題視されている。さらに、現在のどのEU加盟国と比べても圧倒的に小さい経済規模の同国が加盟することは非現実的でもある。他方で、モルドヴァが要求された国内司法内務制度改革の程度は、Zone 2の圏域の国々に課せられたものとはほぼ同じである。このような状況では、EUの目的達成は、モルドヴァにEU加盟の道筋をどの程度示せるかというEU側の外交手段にかかっている<sup>168</sup>。即ち、EUの包摂許容の程度と交渉力が結果を左右することになる。

#### (c) Zone 4: アフリカ及びアジア

Zone 2とZone 3の圏域では国ごとの交渉パターンが認められるが、Zone 4の圏域については、むしろいくつかの国を束ねる地域との交渉、つまり地域間連携の形がより説明しやすい。これは、EUがZone 4の単独での国との交渉において実質的な成果を得ていないためである。例えば、2000年の再入国協定の締結をめぐるEUとの交渉において、モロッコは、サハラ砂漠と南接するなど地形的な理由で出入国管理の充実を図ることができないことなどを理由に、交渉を開始すること自体を拒否した<sup>169</sup>。モロッコにとって、EU域内にいる移民からの送金が重要であったからなのはいままでのない。

しかし、それだけでなく、EU側においても、交渉アジェンダの準備不足が指摘される。当時、HLWGは、モロッコとの交渉のためにEU地中海諸国開発プログラム（MEDA II）からの予算の拠出を要請した。しかし、対外関係（開発援助）担当の許可を得ることができなかった（Boswell, 2003: 631）。

また、加盟国間の足並みの乱れもあった。要請国のスペインはともかく、旧宗主国フランスにとって、従来の日国間援助を通じて培ってきたモロッコ

<sup>167</sup> “The EU and Moldova: Not a success story yet,” *The Economist*, Dec. 10<sup>th</sup> 2012.

<sup>168</sup> もっとも、モルドヴァが本当にEU加盟を切実に希望しているかという点については疑問の余地もある。脆弱な開放経済に頼らざるを得ない同国では、対外関係が直接国内政治の動向を左右する側面がある。EU加盟が実現せずとも、短期的には実現に向けたパフォーマンスのレベルで既に政局に影響するという見方もある。cf. “Moldova weighs up implications of overtures from EU and Russia: Country’s politicians consider the geopolitical and economic benefits of closer ties with the European project or Moscow,” *The Guardian*, 30 April 2013

<sup>169</sup> Council of the European Union, “High-Level Working Party on Asylum and Migration – Adoption of the report to the Nice European Council”, 13993/00 ADD1, LIMITE, JAI 152, AG76, 29 November, 2000. また、モロッコとの交渉が難航している背景については、JHA 閣僚理事会 HLWG 担当官より筆者が2001年3月に聴取した。

との関係を出入国管理のロジックの下に無防備に委ねることはできない相談であった<sup>170</sup>。

EUはその後、モロッコからの移民問題を「バルセロナプロセス」の一環として位置付けることで、この解決が対モロッコ援助プログラムの一つの目標となるように仕向けることに成功した。即ち、モロッコの経済成長を促進し失業や貧困の問題を解決するための援助策をEUが提案する－「失業・貧困・移民」の連鎖を断ち切るための計画をモロッコと共同で策定する－ことで、「合法的な移民の流入を保障しつつも」、経済目的での不法入国者が生じるそもそもの原因（root-cause）を解決する、という予防的な戦略を明確に打ち出した。また、モロッコからの移民全体の40%が北部からの移民であると指摘した上で、北部地域の開発という具体的なプランを盛り込んだ開発計画を掲げ、かつ、この開発計画がHLWGの活動及び欧州委が提出した「共通移民政策に関するコミュニケーション」に呼応するものであることを明記した<sup>171</sup>。

しかしながら、モロッコはこのEUからの支援プログラムを享受したものの、出入国管理についてのEUからの要請、とりわけ、モロッコを経由してEUに向かう人の流れをせき止めるための協力については、能力不足のため応じられないとしている。

このため、EUは地域国際機構への働きかけをまずは行わざるを得ない状況となっている。

まず、EUは2005年に『EUのアフリカ戦略：アフリカ開発促進のためのユーロ＝アフリカ協定締結に向けて』という報告書を出し、「アフリカ大陸との関係構築のための包括的、統合的で長期的な枠組み」形成への意欲を示した<sup>172</sup>。

さらに、この文書においてEUは、アフリカ諸国が国連ミレニアム開発目

---

<sup>170</sup>フランスはその後、2002年夏のセビリヤ欧州理事会で、移民管理についてのEU－送出国間の交渉の要件として、罰則規定を結論文書内に盛り込むべきか否かという議題が（イギリス、スペインから）呈示されたとき、これに真っ向から反対した。この背景には、従来の旧植民地との結びつきを、これまでの経済援助体制を通じて維持したいというフランスの思惑があると見る向きがある。（同年、筆者がルクセンブルグ外務省及び欧州委司法内務総局担当官より聴取。）

<sup>171</sup> PARTENARIAT EURO-MED, MAROC, Document de strategie, 2002-2006, & Programme indicatif national 2002-2004. また、欧州委のコミュニケーション文書については、cf. COM (2000) 757 final. 22/11/00

<sup>172</sup>“EU strategy for Africa: Toward a Euro-African pact to accelerate Africa’s development”, EU Document, 2005.

標を達成するための支援を行う姿勢を強調した。このため、コトヌー条約やユーロ地中海パートナーシップなどの地域協力枠組みが有機的な補助的機能を確保すべきだとも記した。

EUは、アフリカ諸国への出入国管理上の要請を、国連のミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)との抱き合わせによって達成しようとする目論んでいる。ここでのEU側にとって最大の課題は、交渉を開始するための正当な、かつ実効性のある理由づけである。Zone 2やZone 3の圏域とは異なり、EU加盟は交渉カードになり得ない。しかしながら、人の移動管理政策そのものに妥協点を見出そうにも、EU側は再入国協定を望み、アフリカ諸国側としては、名目上はともかく、移民の出国は雇用の機会が限られている国内労働市場の事情に照らし合わせるにやむを得ない選択であるし、移民の送金に依存している国も多い。

何よりも、強制力を背景にEU規範の遵守を要請しようとしても、それは実効性に乏しいだけでなく外交的にも問題があるという指摘がEUの内部から生まれている。強制力もパッケージ戦略による交渉も有効でないこれらの圏域の国々に対しては、「説得」に頼らざるを得ない。「人の移動と開発の結合 (migration-development nexus)」というアイディアは、このようなEUの交渉上の期待のギャップを埋めるために適用された<sup>173</sup>。

しかしながら、このようなEUの外交上の努力が実を結んでいるかという点必ずしもそうではない。欧州委員会は2005年のコミュニケーション文書の中に、「移民が出身国に帰還することは、開発の観点からも良い影響がある。しかしそのためには、移民が帰国後手掛けようとしている事業が十分な支援を受けられるような体制が整えられている必要がある」と記している<sup>174</sup>。しかしながら、移民の本国の発展に移民の帰還が起因する説明としては不十分である。少なくともアフリカ諸国にとっては先に述べた理由で十分に説得的ではない。また、このように開発と人の移動管理を結びつける方法がEUの内部で合意されているわけでもない。例えば、イギリスは下院での国際開発委員会において「出移民数の制限を要求するために援助を条件とすることは間違いである」との指摘がなされている<sup>175</sup>。

---

<sup>173</sup> European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS- Migration and Development: Some concrete orientations, COM (2005) 390, Brussels, 1.9.2005.

<sup>174</sup> 同上.

<sup>175</sup> House of Commons International Development Committee, Migration and

移民外交の方針策定の段階で、EU やその加盟国の司法内務部局と外交（開発援助）部局との間に齟齬があることは再三指摘した通りである。しかし、それは理念や流儀の上での違いにとどまらず、「人の移動と開発の結合」によって本当に EU が抱える不法移民の問題を解決できるのか、という、いわば戦略に対する信頼の度合いに差があるということを表している。この戦略は、場合によっては EU の一方的な問題解決のために犠牲を強いられると交渉相手側が認識する可能性もあり、そうすると従来援助政策を通じて築き上げてきた国際関係自体にひびが入るかもしれない。外交部局の間にはそのような危機意識が存在する<sup>176</sup>。

したがって、あくまでも不法移民の管理をオフショアで行いたい司法内務部局との妥協点を見出すとすれば、とりあえず開発支援と人の移動との関連付けを行いながらも、支援の枠組みを可能な限り包括的に設定し、かつ将来的な経済連携などを通じたアフリカ諸国の EU（経済）圏域への包摂を前面に打ち出す方針が望まれている<sup>177</sup>。

しかしながら、たとえ統合的な色彩を強めたとしても、Zone 4 の圏域に対する EU 戦略には正当性の問題が付きまとう。将来の加盟が交渉カードとなる圏域とは異なり、Zone 4 へのコミットメントは国連など国際社会が主体となるグローバル・ガバナンスの一員としての立場によるもの以上には想定されない。つまり、EU の特性が域外に直接に反映するという次元にまで到達しえない状態において EU は外交戦略を練らなければならない。加えて、出移民数を抑制するための開発支援がそれ自体で有効かどうかを見極めるには比較的長期間を要する。それまでの間に、移民の帰還促進や再入国支援が、移民労働の搾取につながると危険視する向きもある。例えば、マリ出移民協会（Association Malienne des Emigrés）は、EU による政策がもし実行されるならば、アフリカからの移民は合法移民、非合法移民にかかわらず「ちり紙のように（like Kleenex）」扱われてしまうのではないかと危惧している<sup>178</sup>。

EU とアジアとの関係は、EU とアフリカの関係に比べると地域間の階層性、

---

Development: How to make migration work for poverty reduction (Sixth Report of Session 2003-2004), 2004.

<sup>176</sup>筆者が対外活動庁援助部門 HLWG 担当官より聴取（2012年5月）。

<sup>177</sup>このような EU の包摂的な外交戦略の評価については、Lavenex, 2008. また、“On EU-Africa dialogue, EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment: Roadmap- October 2009,” EU document を参照した。

<sup>178</sup>“L’UE OUVRE UN CENTRE DE MIGRATION AU MALI”, Mondiaal Niews (Belgium), 1 September 2008

([http://www.mo.be/index.php?id=63&tx\\_uwnews\\_pi2%5Bart\\_id%5D=22307&cHash=0682619b1a](http://www.mo.be/index.php?id=63&tx_uwnews_pi2%5Bart_id%5D=22307&cHash=0682619b1a))

あるいは非対称性が顕著というほどではない。そもそも、アジアからヨーロッパへの人の移動は、アジアから米国への移動やアジアから他のアジア諸国への移動に比べると小規模である。それでも、EU 側にとっては、アジアからの人の移動も懸念事項であり、特に中国からの移動については課題を抱えている。中国には EU が再入国協定の締結のための公式な交渉開始を求めているが、未だ実現に至っていない。

加えて、再入国協定締結に向けた公式な交渉が始まっているスリランカとパキスタンを除く多くのアジア諸国は、原則として EU の開発援助のスキームにおいて対話がなされている。そのほとんどは二者間の枠組みである。

人の移動に関する事項は目下のところほとんど交渉のテーマとされていない。しかし、2007 年～2013 年を計画期間とする対アジア支援プログラム（「アジア地域戦略」）は、人の移動を、「パートナーシップ協力協定（Partnership and Cooperation Agreement: PCA）」の中に将来的に段階的に組み込むべきだとしている<sup>179</sup>。

EU の当局では、東欧諸国とアジアとの関係を懸念する向きもある。それは、東欧諸国がアジアからの人の移動の事実上の経由国となるのではという懸念である。しかしながら、このことは少なくとも 2013 年現在においては喫緊に解決を要する問題とはされていない。顕著な例外としては、EU はフィリピンとの間に技能労働者の還流についての個別のプロジェクトを持っている<sup>180</sup>。もっとも、フィリピンからの人の移動が EU での不法移民の問題として取り扱われることは稀である。

それでも、EU がアジアからの人の移動を潜在的な問題と認識していることは事実である。EU の戦略は、アジア諸国との二者間協定に加えて、地域間対話枠組みを複数設置することで出入国管理についての EU が掲げる規範をアジアに浸透させ、秩序づけようとするものである。これまでに、労働移動に関するアジア-EU 諮問会議、アジア欧州会合 (ASEAN-EU Meeting: ASEM) 移民担当者会議、出入国管理に関する EU-アジア対話などが行われている。このほかに、IOM が主導する RCP の一環として、労働移動に関するアジア-EU 対話（通称「コロンボ・プロセス」）にもコミットしている。

これらの協議枠組みにおいて、EU はまたもやグローバル・ガバナンスにおいて標榜される規範の提唱役を買って出ている。それは、EU の「グロー

---

<sup>179</sup> MTR DOCUMENT REGIONAL STRATEGY FOR ASIA 2007-2013: MULTI-ANNUAL PROGRAMME FOR ASIA (MIP) 2011-2013 adopted by Commission Decision C(2010)7863, 17 November 2010, EU Document.

<sup>180</sup> The EU-Philippines Partnership and Cooperation Agreement, 11 July 2012.

バル・アプローチ」文書に提示されている。そこで挙げられている事項は、例えば、(1) 不法移民の流入や生命損失の危険性の減少、(2) 不法移民の安全な帰還の保証、(3) 難民問題の解決に向けた持続的な平和構築支援、(4) 人の移動管理調整 (migration management) 能力向上等、行政指導や法制度整備への支援などである<sup>181</sup>。

これらのうちいくつかのアジェンダ、とりわけ人の移動管理調整に関する技術支援は既に稼働の段階に移行している。2009 年から始まった「EU-ASEAN 人の移動及び国境管理プログラム (The EU-ASEAN Migration and Border Management Programme)」はその一例である。このプログラムは、2011 年までの 3 年間、470 万ユーロの EU からの予算を元に実行された。また、これは EU の肝いりのプロジェクトである、「統合国境管理システム (Integrated Border Management System: IBMS)」プロジェクトの一環として位置づけられた。IBMS プロジェクトは国連専門機関 (UNDP など) や IOM との連携の下に設置され、出入国管理分野における人材育成を目的としている。

しかし、これはあくまでシステムの導入 (指紋データベース、出入国記録の管理等) に重きを置くものであり、出入国の規模を設定する政策の調整ではない。つまり、移民の出国を共有される問題としてその解決を図る方向性は未だ見出されていない。そして、とりわけアジア諸国側は、そのような認識を EU と共有することを慎重に避けている様子が見える。前述の ASEM 移民担当者会合は 2002 年から始まったが、第 1 回の会合 (於ランザローテ) における主要議題は、不法移民とテロリズム対策であった。ここでは、EU が想定する不法移民とアジア諸国が想定するそれとの間に大きなギャップがあった。即ち、EU が想定する不法移民はより経済移民に近い、EU 加盟国民の社会保障上の負担を大きくする危険性がある (したがって、彼らの受け入れは EU 加盟国民からの抵抗を導きやすい) 人々であったのに対して、アジア諸国が想定する不法移民はより安全保障上の脅威に近い、つまりテロ活動に実際にかかわっているような人々であった。もちろん、前年の米国やマドリッドでの同時多発テロ事件によって移民の安全保障上の脅威としての認識は EU 域内でも比較的高まっている時期ではあったものの、少なくとも EU が抱えている政治経済的な安全保障上の問題を共有する土壌はアジア諸国にはなかったといえよう<sup>182</sup>。

---

<sup>181</sup> “Global Approach to Migration” 2005, EU Document

<sup>182</sup> ASEM Ministerial Conference on Cooperation for the Management of Migratory Flows between Europe and Asia, Lanzarote, April 5 2002. また、筆者

ASEM 移民会合での議題には、その後しだいに合法移民の移動が含まれるようになっていく。2012 年 10 月に行われた第 11 回会合では、高度人材や技能移民の労働移動が主要なテーマであった<sup>183</sup>。ここでは、「ブルー・カード」の導入など高度人材の受け入れを 2009 年から開始している EU が、アジアからの高度人材や専門技能保持者、留学生などの受け入れについて協議することを提案し、これをアジア諸国が受け入れる形となった。しかしながら、EU はあくまで出入国管理体制の強化に固執し、とりわけ単純労働者の移動については抑制を、不法移民については安全な帰還の促進を要請したのに対し、アジア諸国は、より多くの単純労働の越境移動を促進し、移民の権利を尊重するための国際連携枠組みを希求した<sup>184</sup>。双方の主張は食い違っており、連携することに利益を互いに見つけられない状況が続いている。

#### 小括

以上の考察から明らかなことは、EU 拡大を交渉カードとすることができない圏域においては、EU 規範の浸透に限界が見られるということである。このことは一見自明のようでありながら、看過できないいくつかの問題を含んでいる。ひとつは、出入国管理についての規範の汎用性である。それは、各国の主権の重要な要素でありながら、あるいは、であるからこそ、例えば工業規格のように国際標準化に適しているわけではない。そのような性格を持つ規範を、EU 加盟を条件とせずに域外に適用させたいというのが、とりわけ最も EU が問題視する Zone 4 の圏域に向けた EU の意図である。現在の EU 戦略が功を奏していないのは、汎用性がない規範を汎用性があるものとして Zone 4 の圏域に提示しているからである。つまり、グローバル・ガバナンスに適した秩序の普及という体裁を取りながら、実質的には一方的に有利な状況を引き出そうという EU の戦略は、当然にして、最適なゲームの結果を生むどころか、プレイヤーの参加すらままならない事態を導いている。

もともと、より包括的な開発支援の枠組みの中に人の移動の課題を盛り込むという方法の考察は、検討の余地を残すものである。それは、対象圏域への EU パワーが及ぶかどうか、という以前に、EU の内部におけるパワーの醸成メカニズムの変革を促す。つまり、人の移動管理と対外援助の接近は、

---

が EU HLWG 担当官に行ったインタビュー（2012 年 5 月）。

<sup>183</sup> 11<sup>th</sup> ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows, 30-31 October 2012, Nicosia, Cyprus.

<sup>184</sup> 2012 年キプロス会合に参加した法務省職員より筆者が聴取（2013 年 5 月）。

両者を担当する部局間における双方向のアイデア交換を不可避とする。その結果、付随する新たな行為主体（例えば ETUC や移民の権利擁護団体など）の戦略形成への参加が見込まれるなど、従来の司法内務独占形態には見られなかったシナジーが生まれる。そのようなアクターの新規参加やアイデアの交流は、人の出入国管理分野における新たな集合的意思決定の可能性を予見するものであり、今後のさらなる研究を導く興味深い展開である。

## 結論

ラハフは、出入国管理分野のヨーロッパ化（あるいはグローバリゼーション）は国境の再構築(reinvention of border)を伴うものだと論じた (Lahav, 2004: 204)。国境の管理に際してトランスナショナルな動態とナショナルな動態は併存するし、むしろそのダイナミズムは双方とも強化されるという主張である。

本論は、出入国管理分野における EU の制度形成の過程を明らかにした。そこでの発見は、ラハフの主張を裏付け、地球規模での一体化の動きに同調しつつも、国家があくまで出入国管理に固執する様相を肯定するものとなった。しかしながら、それだけでなく、本論で焦点を当てたのは、国境の再構築に向かう国家の行動を引き起こす要因、方法、そしてその帰結であった。

本論の分析からは、次のようなことが明らかになった。少なくとも EU 加盟国が出入国管理への権限や能力を死守しようとするのは、越境移動者そのものが伝統的脅威に代わる新たな安全保障上の脅威であるからではない<sup>185</sup>。また、グローバル化の進展によって人々がより頻繁に、またより多様な形態でもって越境移動をするようになったこと自体が引き金となったわけでもない。そうではなく、本質的には、リベラリズムの追求のために国境での検問を撤廃するという新たな主権の共有のための方法を EU 加盟国が自ら選択したことが、皮肉にも出入国管理分野での EU 加盟国間の協働システムを発展させ、ひいては EU の域外世界へのシステム拡大に向かわせたのである。移民(migrants)が EU にとっての脅威になったのではなく、EU が移民を脅威としてフレーミングしたのである。

このことは、人の越境移動の管理面での統合、あるいは共同管理のための規範の形成が、国家間の経済統合や政治統合に付随するものとして不可避免的に生じる一つの例を示している。国境はこのプロセスのなかで「再構築」された。しかし、その構築のされ方は近代国家形成過程における国境の構築のされ方とは大きく性格が異なる。それは、国民の創造を伴わない国境の構築であった。また、それは、統合の目標に合致しないような管理レジームでもあった。出入国管理の国際連携体制は、リベラリズムに後押しされた開放経済や安全保障共同体の確保のために最低限必要となる安定化保護措置の役割を果たすものになるはずであった。しかしながら、実際には人々や社会集

---

<sup>185</sup> このような見解は、国際テロリズム等と結び付けられる人の越境移動形態が国家にとっての新たな脅威となりそれが外生的な要因として出入国管理に変化を及ぼすという理解につながりうる。例えば、Andreas and Snyder, 2000.

団の間に新たな対立の火種を提供する危険を生み出す不安定なものになってしまっている。そして、その不安定性の解消を域内だけで行うことができず、域外世界の助力を求めているのが、現在の EU の姿である。EU は外交政策としての出入国管理を実践することで、自らが生み出した安全保障上の欠乏を域外世界の力を借りて取り戻そうとしている。

### ハイ・ポリティクスとしての国境再構築

本論は、欧州統合のプロセスの中で、「国民形成」を伴わない国境の再構築がハイ・ポリティカルな領域で始まったことを明らかにした。それは、「社会的に開かれたヨーロッパ」というメッセージを政権与党寄りの世論形成手段として用いた西ドイツ、行政コストの軽減を期待したフランス、そして、市場拡大による規模の経済上の利益を期待したベネルクス三国の思惑が合致したことによる国境の開放を伴うものであった。そして、これらの国々による国境開放への志向を促す新自由主義的な機運に象徴されるような国際環境も存在した。しかし、その反面、シェンゲン協定に批准した国々でさえ、実際に検問撤廃に踏み切る時点ではぎりぎりまで抵抗を試みた。このような国家の矛盾した行動は、結果として国境の役割を複数の側面から解釈する余地を研究者に与えることとなった。ゲデスは、「領域的国境(territorial borders)」「組織的国境(organizational borders)」「概念的国境(conceptual borders)」という観点からこれを論じる (Geddes, 2008: 210-211)。つまり、現在の EU 加盟国がシェンゲン空間を通じて出入国管理の権限を EU に移譲したことによって、国際法によって定められた明示的な線としての国境に加えて、労働市場や社会福祉へのアクセスが許される境界としての、また、文化・民族的アイデンティティの共有が可能とされる境界としての国境が見出されるようになったという。ゲデスの国境への理解を借りて説明するならば、シェンゲン空間は、領域的国境の管理機能を失う国家が、その代償として組織的国境や概念的国境の管理への主権の維持を表明しうる空間となったといえるわけである。

しかし、実際には、シェンゲン空間を構成する国家は組織的国境や概念的国境の管理についても自立性を失うこととなった。なぜならば、加盟国は、それまで自国の目的に照らして行ってきた外国人の受け入れや統合を、もはや計画することすらできなくなったからである。ダブリン規則は、シェンゲン空間の周縁に位置する南欧や東欧の国々がいやおうなしに庇護申請への責任を取らざるを得なくなる事態を招いた。EU 加盟国の中でも非シェンゲン加盟国と国境を接しない国々は、財政上、また技術上の援助のみで免れる

こととなった。このことが、負担の不平等として現在の EU 加盟国の間での軋轢を生じさせている。また、加盟国は、シェンゲン規範に従って出入国管理を実践しなければならなくなった。つまり、杜撰な出入国管理や、寛大な統合政策を独自に施行することが困難になった。EU は一方ではギロドンがいうように国内政治上の問題を免れる迂回手段にもなりうるが、他方では、社会の安定化のために国家が発揮しうる自律的な機能を失わせる媒体ともなったのである。そして、何よりも厄介なのは、ゲデスのいうところの組織的国境や概念的国境の共同管理がそのような問題の解決手段となりうるのに対して、現実においてはそれを志向する国家はまず見当たらないということなのである。それはまぎれもなく現在の領域に見合った形の国民国家体系を放棄することであり、EU が超国家になることと同義であるからだ。ここに、ハイ・ポリティクスとしての国境の再構築の限界がある。

### **ロー・ポリティクスとしての国境再構築**

出入国管理分野の加盟国間連携は極めて実務的な性格を持つ。これは、関連する諸々の研究によるほぼ一致した見解である。しかしながら、多くの研究では、司法内務官僚による専権的な意思決定が所与のものとされ、それが制限的な共同出入国管理体系を生み出す原因であるかのように説明される。

本論の考察を通じて明らかになったことは、そのような司法内務官僚による意思決定が、専権的な様相を呈しつつもより高次の国際関係と常に結びついてきたということである。確かに、この分野は司法、内務、警察官僚による極めて専門的な、また往々にして秘密主義的なグループによる制度形成の積み重ねではあった。しかし、それは加盟国の死活的な利益という観点からの検討を外れたものではなかった。この傾向は、この分野の集合的意思決定が欧州統合の公式な枠組みの中で展開されるようになってからも変わらなかった。欧州委員会や欧州議会の実質的な力はいつでも相対的に弱かった。法案形成から実行に至る段階まで、とりわけアイデアの提供という点において常に加盟国（特に独仏英）の影響力が大きかった。アジェンダ＝セッターとしての欧州委員会の強みは、法案提出の前の段階において既に発揮されえない環境が整っていた。

他方で、出入国管理分野は、少なくともマーストリヒト条約締結の段階においては、軍事安全保障分野や通貨分野のように加盟国のプライオリティが置かれるような政治統合の領域ではなかった。それがゆえに、この分野の統合の目的はロー・ポリティカルな基準で設定され、加盟国の司法内務警察官僚間の実務上のニーズに即した形での調整が可能となった。つまり、ここで

目指されていたのはあくまでも加盟国間の官僚の間での作業の摺り合わせであり、またある意味インクルメンタルなプロセスを多分に含むものであり、それ以上の政治的なインプリケーションを意図するものではなかった。

しかし、シェンゲン空間は、結果として出入国管理を高次の政治的イシューとして政治エリートに認識させることとなった。国家が自律的に出入国管理を実践できず、それを埋めるだけの力が EU に存在しない（あるいは求められていない）ことが明らかになるにつれ、域内の加盟国民が抱き始めた社会不安は、右翼政治家やポピュリストによって政治イシューとして引き上げられ、加盟国各国の政権に大きく揺さぶりをかけるようになった。こうして、ハイ・ポリティカルな次元からはじまった共同出入国管理という実験は、いったんロー・ポリティカルな次元にその担当を譲りながらも、またもやハイ・ポリティカルな次元で行われざるを得ない状況となった。この状況は、実務的な統合がより高次の次元の統合と切り離されないことを改めて確認できるものであり、また、実務的な統合の専権状態の限界を露見するものであった。そして、その限界を克服するという目標の達成手段として、EU は EU の領域に合致するような「国民」統合という選択肢をあくまでも拒絶し、外交政策に接近するという方法を選んだ。

### **規範の域外波及一再構築された国境の対外的追認？**

外交政策としての出入国管理は、そのものとしては決して新しい概念ではないことは、本論を通じて示したとおりである。しかし、どのような性格の外交政策として捉えるか、ということに関しては、EU の経験はそれまでにない知見を生み出すものであった。外交政策として出入国管理政策を形成する際のアクターとしては、潜在的には加盟国、EU のほかに、UNHCR などの国際機関や NGO などが考えられた。また、それぞれのアクターが、それぞれ独自のアイディアや規範を擁護する存在として想定された。しかしながら、結果として、加盟国のアイディア、加盟国にとって都合の良い規範に他のアクターが追従し、あるいは妥協することとなった。これは、非国家主体の関与がほとんど認められないという点で、他の政策分野に比べて極めて特徴的なガバナンスの様相であるといえる。

しかし、実際の交渉にあたっては、とりわけ Zone 4 の圏域に向けた外交交渉を見る限り、EU は複合型の単体レジームの形成に失敗した。なぜならば、開発援助、移動労働者の権利についての国際レジーム等、既にある国際レジームとそこに内包されている規範が、Zone 4 の国家に一定の制約を与えているからである。これは、実際の交渉がうまくいかない（交渉が開始すら

されない)ということに加えて、交渉を始める側である EU 内部において、司法内務関連アクターと、開発援助や労働関係アクターとの水平的連携が有効に図れていないところにもあらわれている。

また、強制が効かないところ、つまり、コンディショナリティの設定がうまくいかないところへは、社会的学習という手段が有効か、という問題に関しては、説得レジームの失敗はこれが有効ではないことを物語っている。ベッツが提唱するところの実質的な説得であれ、戦術的な説得であれ同様である。原因は、EU が提示する規範の正当性の問題に依拠する。EU の規範に追随することが交渉相手側や規範を共有する国々 (EU が設定する“like-minded countries”.例えばアメリカなど) にとって適切であるというセッティングが未だに用意されていないのである。この点は、規範の問題としてというよりも、規範とかかわる利益の問題としても呈示されうる。即ち、負担の分担をどのように行うかということと、分担させるための出入国管理規範の遵守を交渉のアジェンダにどのように据えるかどうかということが、交渉相手側の利益にどのようにつながるかという予測が必要だということである。包括交渉の枠組みの中に規制や規範の共有を入れるかどうかということは、きわめて戦略的な判断を要することである。したがって、仮に規範が共有されたとしても、規範の伝播をどのタイミングで、どのような方法で行うかということについて、EU とそれ以外の先進国との間で主導権争いが生じるおそれがある。

このことは、究極的には EU の国境の再構築が域外世界にとって何を意味するのかという問題に行き着く。人々の管理の分担を、EU が望む形で適切に行うという考え方は、途上国や貧しい人々に対する支援を行うための、連帯や慈愛の精神にかかわるリベラルな考え方とは相容れない。両者の規範の接点をどのように見出すかというところで、困難が生じる。それは交渉の段階に至る前に既に、交渉のアジェンダを設定する際、その際にどのような根拠づけを行うかというアイデアを固める際に既に生じている。そういう意味で、ヨプケのいうリベラル国家の自縄自縛は外交交渉の局面においても影を落としているのである。

グローバル化が厚みを増す現代の国際関係の中で、国家はその主権を侵害されているのか。この疑問に対する本論の答えは否定的である。少なくとも、国家は出入国管理を通じてその機能を拡大させている。それは、出入国管理のための国際連携枠組みが重層化する今日においてもますます顕著である。あるいは、そのような国際連携枠組みが重層化されているからこそなおさらに、ともいえる。

もつとも、ここで示す国家機能の拡張は、国家による出入国管理が国家の排他的性向を充足するために働き、外国人を国家安全保障の表象とみなすような第二次大戦以前の国際関係を髣髴とさせるイメージとはかけ離れている。戦争と直接に結びつくような敵性を帯びた外国人を国家の出入国管理が作り出しているという主張は未だ説得的ではなく、その意味で、ユイスマンズが唱えるようなセキュリティ化の議論は留保を伴う。少なくとも現時点では、2001年米国同時多発テロ事件に匹敵するような事件を想定したテロ集団に対する出入国管理と、それ以外の出入国管理は区別して理解することができそうである。

しかし、だからといってテロ事件に直接かかわらないような人の移動が、国家の安全保障についての重大な問題として取り扱われなくても済むということはない。両者のかかわりが全くないことが証明されていないこともさることながら、たとえかかわりが希薄であったとしても、テロに直接結びつかないような人の移動も、やはりそれはそれで国家にとっての安全保障上の問題であるとの認識を持つことが重要だからである。

目を留めるべきは、既存の住民だけでなく移民を試みる人々も押しなべて、現代人はこれまで以上に国家の管理能力に依存しているということである。つまり、規制のない自由な越境移動を求めるのが人間であるならば、国境管理による人の移動の規制を求めるのも同じく人間であるということである。

しかしながら、具体的にどのような国家の管理能力を期待するか、という点については人間の選好は異なる。そうであるからこそ、EUの司法内務当局が創り出す規範はEUが行う移民外交の交渉相手国すべてに受け入れられることはなく、対外活動庁などの援助アクターやETUC、移民支援NGOなどの非国家アクターの政策形成過程への関与を要することとなる。制度の突発的な進化は出入国管理の外交政策としての意義が高まる中で観察され、国内要因と対外要因との調整というプロセスを経て、出入国管理政策は今後ますます、効用や、アクター間の相互作用の帰結という観点から分析されるようになっていくだろう。

この意味においても、人の移動の管理をめぐる国際関係は、かつてないほどに国家機能の拡張を促している。しかも、これは欧米先進諸国だけでなく、途上国にもいえることである。ひとつには、先進国が国際社会の階層的な構造を利用して途上国に対するルールの適用を要請しているという構図が垣間見える (Guiraudon and Lahav, 2000; Manners, 2002, 2006)。そのようなルールの適用させることは、出入国管理のルールを先進国に近づけることを通じた国家機能の充実を目指す、途上国の開発支援の一部であることも事実であ

る。しかしながら、そのようなルールの領域外適用は、先進国の問題を解決させるための迂回手段でもある。したがって、途上国がそれに対抗して「能力不足」という交渉カードを切ってくる時、それを強くはねつけるだけの正当性を先進国は持ちえない。

興味深いことに、先進国の利己的な目的に基づく支援であったとしても、国内法秩序の整備や制度の充実が将来的に途上国の国家の安定や発展を促すという可能性は否定されない。他方で、国内制度が充実し人々が相対的に豊かになると出移民の人数が増える可能性もあることは多くの経験的分析が示すとおりである (Mendola, 2012: 102-122; Nyberg-Sørensen, Van Hear, and Engberg-Pedersen, 2002: 3-47; Unger, 2005 等)。いずれのシナリオも、先進国が途上国との連携に関与するにあたってその初期の段階で持っていた目的やそのときに描いていた道筋とは異なるものである。つまり、出入国管理のルール共有を目的とする地球規模での国際連携は、移民の潜在的な受け入れ国と送り出し国双方の選好形成の変化を促す動態として把握できる。このような理解は、構造的な変化を伴う国際社会の行く末を展望するための多くの道筋を与える。それは、民主化や経済発展と人の移動との関係、出入国管理のルールを基礎とする国際秩序の内生的矛盾についての分析だけでなく、人の移動が先進国 - 途上国関係を根底から変えるような構造変化への言及、即ち、人の移動が国際社会におけるパワーの源泉と認められるような考察までも示唆するものである。

人の移動と国際関係との接点は、国際関係についての既存のあらゆる研究分野につながる点である。その広い裾野に人の移動という観点が加わることで、極めて興味深い研究の展望が見渡せる。その実態は、連帯や共存、自由主義や民主主義、人権の尊重や地球規模での繁栄など崇高な理念による倫理的な土台と、限られた財や資源をめぐる熾烈な競争という現実的な土台とのいずれを欠いても十分に把握することができない。他のあらゆる国際関係における人間行動と同じように、出入国管理においても、人間は、自らのエゴを認識しつつも、それを全体の利益との兼ね合いにおいてどのように調整すべきかを常に推し量っているのである。

## 参考文献

- 【欧州委員会文書、閣僚理事会文書、欧州議会文書、EU官報等】
- 11th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows, 30-31 October 2012, Nicosia
- ASEM Ministerial Conference on Cooperation for the Management of Migratory Flows between Europe and Asia, April 5 2002, Lanzarote
- Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam establishing an area of freedom, security and justice, 7 December 1998, Brussels
- Bulletin of the European Communities, 1975, Supplement 7/75
- Bulletin of the European Communities, December 1973, No 12
- Commission of the European Communities, “EUROPEAN GOVERNANCE: A WHITE PAPER”, COM (2001) 428 final, Brussels, 25.7.2001
- Communautés Européennes, “Renouvellement des Comités consultative et technique prévus par le Règlement (CEE) no 1612/68 (libre circulation des travailleurs), Bruxelles, le 17 novembre 1970 2137/70 (SOC 244)
- Communication de la Commission au Conseil du 24 septembre 1984 sur l'Europe des citoyens et sur les suites à donner aux conclusions du Conseil Européen de Fontainebleau.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, COM(94)23 final, Brussels
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Biannual update of the Scoreboard to review progress on the creation of an area of “Freedom, Security and Justice” in the European Union (First half of 2002), COM (2002) 261 final, Brussels, 30.5.2002
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan,” COM(2009) 263 final, Brussels, 10.6.2009
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Migration and Development: Some concrete orientations,” Brussels, COM (2005) 390 final, 1.9.2005
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, “EU Strategy for Africa: Towards a EUro-African pact to accelerate Africa’s development,” COM (2005) 489 final, Brussels, 12.10. 2005
- Conseil de l’Europe (Council of Europe), Comité d’Experts en matière de Sécurité Sociale (20ème Session), “Projet de Convention Européenne Concernant la Sécurité Sociale des Etrangers et des Migrants,” EXP/SS (64) 1, Strasbourg, le 12 mai 1964
- Consequences of the treaty of Amsterdam on readmission clauses in community agreements and in agreements between the European Community, its member states and third countries, Council Document, 13409/99.

Consultation on Migration Policies vis-a-vis Third Countries. Communication of the Commission to the Council. COM (79) 115 final, 23 March 1979

Council Conclusions on clauses to be inserted in future mixed agreements of 22 January 1996, Council Document, 4272/96.

Council of the European Union, "A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice," 14366/3/05 REV 3 LIMITE JAI 417 RELEX 628 Brussels, 30 November 2005, EU Document.

Council of the European Union, "High Level Working Group on Asylum and Migration, Draft Action Plan for ALBANIA and the neighbouring region", 7886/1/00, REV1, LIMITE, 6 June, 2000, COM(2001)628, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Biannual Update of the Scoreboard to Review Progress on the Creation of an Area of 'Freedom, Security and Justice' in the European Union (Second Half of 2001)", 2001

Council of the European Union, "High-Level Working Party on Asylum and Migration – Adoption of the report to the Nice European Council", 13993/00 ADD1, LIMITE, JAI 152, AG76, 29 November, 2000

EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment, Roadmap- October 2009

EU/MOLDOVA ACTION PLAN, 2004

European Commission, AENEAS Programme: Financial and technical assistance to third countries in the field of migration and asylum: Guidelines for grant applicants," Budget line 19.02.03, 2004

European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS- Migration and Development: Some concrete orientations, COM (2005) 390, Brussels, 1.9.2005

European Commission, European Community CARDS Programme, Albania: Country Strategy Paper 2002-2006, 2001

European Commission, "Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008: Progress Report Republic of Moldova," SEC (2009) 514/2, Brussels, 23/04/2009

European Commission, "Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment," COM (2007) 637 final, Brussels, 23.19. 2007

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, "Readmission Policy in the European Union: Study," 2010

First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership, 2008

"Guidelines for a Community policy on migration" Commission communication transmitted to the Council on March 1985. COM (85) 48 final, 7 March 1985

High Level Working Group on Asylum and Migration, Draft Action Plan for ALBANIA and the neighbouring region, Council of the European Union, 7886/1/00 REV 1 LIMITE

Irish Presidency of the European Union, Informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers, Dublin, Ireland – 22/23 January 2004, “Orientation discussion on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in the Member States for granting and withdrawing refugee status: Application of safe third country concept and designation of neighbouring safe third countries”, 2004.

MULTI-ANNUAL PROGRAMME FOR ASIA (MIP) 2011-2013 adopted by Commission Decision C(2010)7863, 17 November 2010

Official Journal C 013, 12/02/1974

Official Journal C 241, 19.9.1981

On EU-Africa dialogue, EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment: Roadmap- October 2009

PARTENARIAT EURO-MED, MAROC, Document de strategie, 2002-2006, & Programme indicatif national 2002-2004

Presidency Conclusions-Seville, 21 and 22 June 2002

Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania (presented by the Commission), 2004 final, Brussels.

WRITTEN QUESTION P-2770/99 by Alima Boumediene-Thiery to the Council, 10 January 2000, Subject: Readmission clauses, European Parliament

“EU strategy for Africa: Toward a Euro-African pact to accelerate Africa’s development”, 2005, Brussels

“Progress report on the proceedings of the High Level Working Group on Asylum and Migration”, Council of the European Union, 9197/99, June 1999, Brussels

“Strategy Paper on migration policy: proposals for future action of the European Council”, 09809/99, JHA Council, 1999, Brussels

“Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development”

**【条約、EU 第 1 次法、第 2 次法等】**

AGREEMENT between the European Community and the Republic of Albania on the Facilitation of the Issuance of Visas, Official Journal of the European Union, L 334/85. 19. 12. 2007

CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION, Official Journal of the European Communities, C 364/1, 18.12.2000.

CONSOLIDATED VERSIONS OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY, Official Journal of the European Union, C 321 E/1, 29.12.2006

Commission Decision of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries

Convention determining the state responsible for examining applications for

asylum lodged in one of the Member states of the European Communities

Council Act of 27 September 1996 drawing up the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union, 96/C 313/02,

Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, 7.8. 2001, L 212/1 2, EU Document.

Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (2002/629/JHA)

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national

Council Regulation (EC) No 617/2007 of 14 May 2007 on the implementation of the 10th European Development Fund under the ACP-EC Partnership Agreement, L 152/1, Official Journal of the European Union, 13.6.2007

Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, Official Journal C 013, 12/02/1974

Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures [Official Journal C 274, 19.09.1996]

Council Resolution of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries (97/C 221/03)

Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (2002/946/JHA)

European Pact on Immigration and Asylum of 24 September 2008

Financial Regulation of 27 March 2003 applicable to the 9th European Development Fund, Official Journal of the European Union, L 83/1. 1.4. 2003.

General treaty for the redemption of the Scheldt toll, signed at Brussels on 16 July 1863

L'accord entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985

Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Text of the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Resolution 2198 (XXI) adopted by the United Nations General Assembly with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>)

The Cotonou Agreement Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005 and Revised in Ouagadougou on 22 June 2010

The EU-Philippines Partnership and Cooperation Agreement, 11 July 2012  
“Model agreement on readmission between the Member States of the European Union, on the one part and third countries, on the other,” Advice of the Legal Service, ref. 6658/99, JUR 95 ASIM 8 MIGR. 13, 10 March 1999

【欧州主要国議会資料、国際機関資料等】

Bulletin der Bundesregierung, Nr. 19 vom 14. Februar 1985

House of Commons International Development Committee, “Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction: Sixth Report of Session 2003-2004”, The House of Commons, 29.6.2004.

House of Commons International Development Committee, Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction (Sixth Report of Session 2003-2004), 2004.

House of Commons, Foreign Affairs Committee, Session 1985-1986, “The Single European Act”, Minutes of Evidence, Wednesday 7 May 1986, p.80.

P. Masson, (Sénateur.) « Acquis de Schengen dans l’Union Européenne », N° 99, SENAT, SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999.

United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development, “International Migration Management Through Inter-State Consultation Mechanisms,” UN/POP/MIG/2005/13, 5 July 2005

House of Lords Debate on 05 April 1990 vol 517 cc1548-85 1548, “Border Control of People: ECC Report”.

“IMF Survey-Moldova”, February 6, vol.35, no.3, International Monetary Fund, 2006

【報道資料、映像資料等】

"Frankreich schlägt vor: Schaffung einer Europäischen Zollunion: als einzige Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Kontinents", Luxemburger Wort. (Newspaper) 16.08.1947, No 228/229; 100e année, p. 1. Translated (in English) by Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE).

“House Republicans in California Find a Struggle on Immigration,” International Herald Tribune, September 7, 2013.

“L’UE OUVRE UN CENTRE DE MIGRATION AU MALI”, Mondiaal Niews (Belguim), 1 September 2008  
([http://www.mo.be/index.php?id=63&tx\\_uwnews\\_pi2%5Bart\\_id%5D=22307&cHash=0682619b1a](http://www.mo.be/index.php?id=63&tx_uwnews_pi2%5Bart_id%5D=22307&cHash=0682619b1a))

“Lomé Convention used to impose repatriation on the world’s poorest countries,” Statewatch bulletin vol. 10, no.2 (March-May 2000)

“Moldova weighs up implications of overtures from EU and Russia: Country’s politicians consider the geopolitical and economic benefits of closer ties with the European project or Moscow,” The Guardian, 30 April 2013

“The EU and Moldova: Not a success story yet,” The Economist, Dec. 10th 2012

Interview with Catholine Lalumière: the Schengen Agreement (Paris, 17 May 2006), European Navigator (<http://www.ena.lux>) (映像資料)  
Letzte Ölung für die Genfer Konvention?', Heribert Prantl, Süddeutsche Zeitung, 12/13.9.98  
Remarks by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the "Face-to Face" luncheon and cosponsored by the International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 22 May 1998  
"Moldova Economic Update", April 10, The World Bank, 2013  
"38 Ethiopian immigrants intercepted," Chronicle, 25th October 2013

【その他（邦文資料）】

「経済宣言－世界的パートナーシップ」(1991年7月第17回ロンドンサミット)  
「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果（報告）」平成25年5月、第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会資料)  
「ドイツ総選挙2013：人口減対策、争点に。出生率、日本並みの低さ」朝日新聞（2013年9月20日付）

【インタビュー先】

ギリシャ公安省(Ministry of Public Order)  
スウェーデン入国管理局（ストックホルム国際空港駐在）  
ドイツ連邦労働省  
ドイツ連邦内務省  
ルクセンブルグ外務省  
欧州対外活動庁（European External Action Service）  
欧州連合司法・内務閣僚理事会  
欧州委員会司法・内務総局  
欧州労働組合連合（ETUC）  
UNHCR ジュネーブ本部（欧州局）  
UNHCR ヨーロッパ支部（在ブリュッセル）  
European Council of Refugee and Exile ブリュッセル支部  
国際移住機関ジュネーブ本部  
国際労働機構ジュネーブ本部  
法務省入国管理局

【2次文献】

Abizadeh A (2008) Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*, vol. 36, no.1.  
Abizadeh A (2010) Democratic Legitimacy and State Coercion: A Reply to David

- Miller. *Political Theory*, vol.38, no.1.
- Agnew J (2009) *Globalization & Sovereignty*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Albert M, Jacobson D and Lapid Y (eds) (2001) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- Anderson B (2006) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism (New Edition)*, London: Verso.
- Anderson J (1995) The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories. *World Politics*, vol. 47, April.
- Andreas P and Snyder T (eds) (2000) *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Armstrong D et al. (eds) (2011) *Civil Society and International Governance: The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*, London: Routledge.
- Balassa B (1961) *The theory of economic integration*, London: Allen & Unwin.
- Baldwin D (ed) (1993) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.
- Balzacq T (2008) The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies. *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, no.1.
- Barnett M. and Duvall R (eds) (2005) *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumann M (2008) Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer Europäischen Grenzpolitik. *Migrations und Integrationsprozesse in Europa*, Teil 3.
- Baun MJ (1995-1996) The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration. *Political Science Quarterly*, vol.110, no.4, winter.
- Behr H (2007) The European Union in the Legacies of Imperial Rule? EU Accession Politics Viewed from a Historical Comparative Perspective. *European Journal of International Relations*, vol.13, no. 2.
- Berenskoetter F and Williams MJ (eds) (2007) *Power in World Politics*, London: Routledge.
- Berman J (2003) (Un)Popular Strangers and Crises (Un)Bounded: Discourses of Sex-Trafficking, the European Political Community and the Panicked State of the Modern State. *European Journal of International Relations*, vol.9, no.1.
- Bertrand R (1956) The European Common Market Proposal. *International Organization*, vol.10, no.4, November.
- Betts A and Loescher G (ed) (2010) *Refugees in International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Bigo D (1996) *Polices en réseaux: L'expérience européenne*, Paris: Les Presses de

- Sciences Po.
- Bigo D and Guild E (eds) (2005) *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Bodin J (1993) *Les Six Livres de la République* un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583, Edition et Presentation de Gerald Mairetdans le cadre de la collection:"Les classiques des sciences sociaux," Université du Québec (<http://classiques.uqac.ca/>).
- Bonfatti R (2008) Decolonization: the Role of Changing World Factor Endowment. *Discussion Paper, the Economic Organisation and Public Policy Programme (EOPP), the Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines (STICERD)*, The London School of Economics and Political Science ([http://sticerd.lse.ac.uk/\\_new/publications/series.asp?prog=EOPP](http://sticerd.lse.ac.uk/_new/publications/series.asp?prog=EOPP)).
- Boswell C (2003) The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, vol.79, no.3.
- Brettell C and Hollifield JF (eds) (2000) *Migration Theory: Talking across Disciplines*, NY: Routledge.
- Browning CS and Joenniemi P (2008) Geostrategies of the European Neighbourhood Policy, *European Journal of International Relations*, vol.14, no.3.
- Bull H (1982) Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, vol.21, no.2.
- Bull H (forwarded by Hurrell A and Hoffmann S) (2002) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press.
- Bunyan T. and Webber F (1995) Intergovernmental Co-operation on Immigration and Asylum, *CCME Briefing Paper*, no.19, Brussels.
- Burgessand S and Edwards G (1988) The Six Plus One: British Policy-Making and the Questions of European Economic Integration. *International Affairs*, vol.64, no.3, Summer.
- Buzan B (1991) *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2<sup>nd</sup> edition, Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan B (2004) *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan B and Little R (2000) *International Systems in World History*. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan B, Wæver O and de Wilde J (1998) *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan B and Wæver O (eds) (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Callovi G (1992) Regulation of Immigration in 1993: Pieces of the European Community Jig-Saw Puzzle, *International Migration Review*, vol.26, no.2, special issue.

- Castles S & Miller MJ (1998) *The Age of Migration (Second Edition)*, London: Macmillan.
- Checkel JT (1999) Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, no.43.
- Checkel JT (2005) International Institution and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, vol.59, no.4.
- Chou M-S (2009) Reactive Sequencing in times of Uncertainty: The Origin of Schengen Cooperation and the Ad Hoc Group on Immigration. *Paper for ARENA Tuesday Seminar*, 8 December.
- Christian DE (1955) Resistance to International Worker Mobility: A Barrier to European Unity. *Industrial and Labor Relations Review*, vol.8, no.3, April.
- Coleman N (2008) *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Cornelius W, Martin P and Hollifield JF (eds) (1994) *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- Cronin B (2003) *Institutions for the Common Good: International Protection Regimes in International Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtin D Mair P and Papadopoulos Y (eds) (2012) *Accountability and European Governance*, London: Routledge.
- Czaika M (2009) Asylum Cooperation among Asymmetric Countries: The Case of the European Union, *European Union Politics*, vol.10, no.1.
- Dahl R (1957) The Concept of Power, *Behavioral Science*, vol.2, no.3, July
- Diez T (2005) Constructing the self and changing others: reconsidering 'normative power Europe', *Millennium: Journal of International Studies*, vol.33, no.3.
- Diez T and Manners I (2008), Reflecting on normative power Europe, in F. Berenskoetter and M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics*, London: Routledge.
- Donnelly J (1986) International human rights: a regime analysis. *International Organization*, vol.40, no.3, Summer.
- Endo, K. (1999), *The Presidency of the European Commission Under Jacques Delors: The Politics of Shared Leadership*, London: St. Martin's Press.
- Englebert P (2000) *State Legitimacy and Development in Africa*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Evans P, Jacobson HK and Putnam RD (eds) (1993), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Featherstone K and Radaelli CM (eds) (2003) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferguson Y and Mansbach R (1996) *Politics: Authority, Identities, and Change*. Columbia: University of Southern Carolina Press.
- Finnemore M (1996a) Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization* 50 no.2
- Finnemore M (1996b) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press. Finnemore M. and Sikkink K (1998) International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, vol.52, no.4,

- Autumn.
- Fioretos O (2011) Historical Institutionalism in International Relations. *International Organization* vol. 65, no.2, April.
- Fontanaud D (1996) *Les accords de Schengen (problèmes politiques et sociaux: dossiers d'actualité mondiale)*, Nos 763-764, Paris: La documentation Française.
- Freeman G (1994) Can Liberal States Control Unwanted Migration? *Annals of American Academy of Political and Social Science*, vol.534.
- Freeman G (1995) Mode of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*, Vol.29, No.4.
- Gabler M (2010) Norms, Institutions and Social Learning: An Explanation for Weak Policy Integration in the WTO's Committee on Trade and Environment. *Global Environmental Politics*, vol.19, no.2.
- Geddes A (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: SAGE.
- Geddes A (2011) International migration and state sovereignty in an integrating Europe. *International Migration*, vol.39, no.6.
- Gehring T and Oberthür S (2009) The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions. *European Journal of International Relations*, vol.15, no.1.
- Gehring T (1998) Die Politik des koordinierten Alleingangs: Schengen und die Abschaffung der Personkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union. *Zeitschrift der International Beziehungen*, vol. 5, no.1.
- Gheorghiu V (2005) Moldova on the way to the European Union: Distance covered and next steps to be done. *Institute for Public Policy*, Chişinău, (<http://www.ipp.md/public/biblioteca/83/en/MoldovaWayEU.pdf>) .
- Ghosh B (ed) (2000) *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford: Oxford University Press.
- Giddens A (1990) *The Nation-State and Violence*, University of California Press, 1987, Hobsbawm, E.J., *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality (Canto)*, Cambridge: Cambridge University Press (2<sup>nd</sup> edition).
- Ginsberg RH (2001) *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Goffman E (1959) *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York: Doubleday.
- Gordon L (1961) Economic Regionalism Reconsidered. *World Politics*, vol.13, no.2.
- Gourevitch P (1978) The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, vol.32, no.4.
- Grant R and Keohane RO (2005) Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, vol.99, no.1.
- Greenhill B (2008) Recognition and Collective Identity Formation in International Politics. *European Journal of International Relations*, vol.14, no.2.

- Groenendijk K et al (2007) *The Family Reunification Directive in EU Member States: the First Year of Implementation*, Nijmegen: Centre for Migration Law (<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/family.rd.eu.pdf>).
- Gsir-Domi S (le 14 février 2011 date de soutenance) *Une politique Européenne d'immigration de travail l'entrouverture communautaire*, Thèse de doctorat présentée en vue de l'obtention du titre de docteur en sciences politiques et sociales, UNIVERSITE DE LIEGE.
- Guild E and Mantu S (eds) (2011) *Constructing and Imagining Labour Migration : Perspectives from Five Continents*, Surrey: Ashgate.
- Guiraudon V (2000) European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.2.
- Guiraudon V and Lahav G (2000) A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, vol.33, no.163.
- Gutmann A (ed) (1992) *Multiculturalism and "the politics of recognition": an essay by Charles Taylor*, New Jersey: Princeton University Press.
- Haas EB (1964) *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.
- Hailbronner K and Thierry C (1997) Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Application in Europe, *Common Market Law Review*, vol. 34, no.957.
- Hancock KJ (2009) *Regional Integration: Choosing Plutocracy*, London: Palgrave Macmillan.
- Handmaker J (1999) Who Determines Policy? Promoting the Right of Asylum in South Africa. *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, iss.2.
- Hansen R (2002) Globalization, Embedded Realism, and Path Dependence: The Other Immigrants to Europe. *Comparative Political Studies*, vol.35 no.3.
- Hasenclever A, Mayer P and Rittberger V (eds) (1997) *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hatton TJ and Williamson JG (2005) *Global Migration and the World Economy*, Cambridge Mass.: The MIT Press.
- Hellman G et al (2005) De-Europeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum. *Foreign Policy Analysis* vol.1.
- Higgins I (ed) (2004) *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union: FIDE 2004 National Reports*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill C. and Smith M (eds) (2005) *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Hix S (2005) *The Political System of the European Union*, 2<sup>nd</sup> Edition, New York, Palgrave.
- Hollifield JF (1992) *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Hollifield JF (1999) Ideas, Institutions, and Civil Society. On the Limits of Immigration Control in Liberal Democracies. *Herausgegeben vom Vostand*

- des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Heft 10.*
- Hollifield JF et al (2008) *Immigrants, Markets, and Rights: The United States as an Emerging Migration State. Washington University Journal of Law and Policy*, vol.27.
- Holsti KJ (2004) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hreblyay V (1998) *LES ACCORDS DE SCHENGEN: Origine, Fonctionnement, Avenir*, Bruxelles: Bruyant.
- Hug S and König T (2002) *In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference. International Organization*, vol.56, no.2.
- Hurrell A (2008) *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Huysmans J (2002) *The European Union and Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies*, vol.38, no.5.
- Huysmans J (2006) *The Politics of Insecurity-Fear, migration and asylum in the EU*, London: Routledge.
- ILO Office (1994) *Aid in place of migration?: Selected contributions to an ILO-UNHCR meeting (A WEP study)*, Geneva: ILO Publication.
- Joppke C (ed) (1996) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Joppke C (ed) (1998) *Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. World Politics*, vol.50, no.2.
- Joppke C (1999) *Immigration and the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press.
- Katzenstein P (1996) *The Culture of National Security*, New York: Columbia University Press.
- Kelstrup M Williams MC (eds) (2000) *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, London: Routledge.
- Keohane R O (ed) (1986) *Neorealism and its critics*, New York: Columbia University Press.
- Klabbers J, Peters A and Ulfstein G (eds) (2011) *The Constitutionalization of International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Koremenos B, Lipson C and Snidal D (2001) *The Rational Design of International Institutions. International Organization*, vol.55, no.4.
- Kostakopoulou T (2001) *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union: Between Past and Future*, Manchester: Manchester University Press.
- Krasner S (ed) (1983) *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner S (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kratochwil F (1986) *Of systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System. World Politics*, vol. 39, no.1.
- Labayle H (1997) *La coopération Européenne en matière de justice et d'affaires*

- interieures et la Conference intergouvernementale. *revue trimestrielle de droit Europeen*, no.1.
- Lahav G (2004) *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavenex S (1998) Passing the Buck: European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe. *Journal of Refugee Studies*, vol.11, no.2.
- Lavenex S (1999) *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration policies to Central and Eastern Europe*, Budapest: Central European University Press.
- Lavenex S (2001) *The Europeanization of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Surrey: Ashgate.
- Lavenex S (2004) EU External Governance in 'Wider Europe'. *Journal of European Public Policy*, vol.11, no.4.
- Lavenex S (2006) Shifting Up and Out: The Foreign Policy of Immigration Control. *West European Politics*, vol.29, no.2.
- Lavenex S (2008) A governance perspective on the European neighborhood policy: integration beyond conditionality? *Journal of European Public Policy* vol.15, no.6.
- Lavenex S and Uçarer EM (eds) (2002) *Migration and the Externalities of European Integration*, Maryland: Lexington Books.
- Lavenex S. and Uçarer EM (2004), The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. *Cooperation and Conflict*, vol.39, no.4.
- Lavenex S and Wichmann N (2009), The External Governance of EU Internal Security. *Journal of European Integration*, vol.33, no.1.
- Lindberg L (1967) The European Community as a Political System. *Journal of Common Market Studies*, Vol.5, No.4.
- Linklater A. and Suganami H (2006) *The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Linklater A (2007) *Critical Theory and World Politics: Citizenship, sovereignty and humanity*, London: Routledge.
- Lipschutz R (ed) (1995) *On Security*, New York, Columbia University Press.
- Luedtke A (2005) European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity. *European Union Politics*, vol.6, no.1.
- Mair P. and Thomassen J (eds) (2011), *Political Representation and European Union Governance*, London: Routledge.
- Manners I (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, vol.40, no.2.
- Manners I (2006) Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, vol.13, no.2.
- Martin, L (1993) The Rational State Choice of Multilateralism. In: Ruggie JG (ed) *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press.
- Martin PL (2006) Martin SF and Weil P (2006) *Managing Migration: the promise*

- of cooperation. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Mayall J (1990) *Nationalism and International Society (Cambridge Studies of International Relations)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McKay J & Whitelaw JS (1977) The Role of Large Private and Government Organizations in Generating Flows of Inter-regional Migrants: The Case of Australia. *Economic Geography*, vol.53, no.1.
- Mearsheimer JJ and Walt SM (2008) *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York: Farrar, Status and Giroux.
- Melis B (2001) *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*. London: Kluwer Law International.
- Mendola M (2012) Rural out-migration and economic development at origin: A review of the evidence. *Journal of International Development*, vol.24, issue 1.
- Meunier S (2005) *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*. Princeton: Princeton University Press.
- Miles R and Thränhardt D (eds) (1995) *Migration and European Integration: the dynamics of inclusion and exclusion*. London: Pinter Publishers.
- Miller D (2010) Why Immigration Controls Are Not Coercive: A Reply to Arash Abizadeh. *Political Theory*, vol.38, no.1.
- Moravcsik A (1991) Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, vol.45 no.1.
- Moravcsik A (1997) Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, vol.51, no.4.
- Moravcsik A (1998) *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik A (1999) A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. *International Organization*, vol.53, no.2.
- Moravcsik A (2004) Is there a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, vol.39.
- Moravcsik A and Nikolaidis K (1999) Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, vol 37, no.1.
- Mundell RA (1961) A Theory of Optimal Currency Areas. *The American Economic Review*, vol.51, no.4.
- Neumayer E (2004) Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others? *European Union Politics*, vol.5, no.2.
- Neunreither K and Wiener A (eds) (2000) *European Integration after Amsterdam- Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Niessen J (1992) European Community Legislation and Intergovernmental Cooperation on Migration. *International Migration Review*, vol.26, no.2 (Special Issue).
- Nyberg-Sørensen N, Van Hear N and Engberg-Pedersen P (2002) The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options: State-of-

- the-Art Overview. *International Migration*, vol.40, no.5.
- Nye JS Jr (2011) *The Future of Power*, New York: Public Affairs.
- Oishi N (2005) *Women in Motion: Globalization, State Policies, and Labor Migration in Asia*, Stanford: Stanford University Press.
- Okabe M (2005) Balancing Immigration and Security Concerns -The Case of Greece. 『国際基督教大学社会科学ジャーナル第 54 号 C O E 特別号』
- Olson M (1965) *The Logic of Collective Action*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Papademetriou DG (1996) *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pierson P (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Popescu N (2005) The EU in Moldova- Setting conflicts in the neighbourhood. *The European Union Institute for Security Studies Occasional Paper*, no. 60, Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- Price RM (ed) (2008) *Moral Limit and Possibility in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam RD (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, vol.42, no.3.
- Reubens EP (1981) *The Challenge of New International Economic Order*, Boulder: Westview Press.
- Reubens EP (1983) International Migration Models and Policies. *The American Economic Review*, vol.73, no.2.
- Romero F (1993) Migration as an issue in European interdependence and integration: the case of Italy. In: Milward AS et al.(1993) *The Frontier of National Sovereignty: History and theory 1945-1992* London: Routledge.
- Rosamond B (2000) *Theories of European Integration*. London: Palgrave.
- Rosenau J (1969) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. New York: Free Press.
- Rudolph C (2003) Security and political economy of international migration. *American Political Science Review*, vol.97, issue 4.
- Rudolph C (2006) *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, Stanford: Stanford University Press.
- Ruggie JG (1993) Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, vol.47, no.1.
- Rydgren J (2008) Immigration sceptics, xenophobes or racists? Radical right-wing voting in six West European countries. *European Journal of Political Research*, vol. 47.
- Sadiq K (2009) *Paper Citizens: How Illegal Immigrants Acquire Citizenship in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Salter M (2008) Securitization and Desecuritization: a dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. *Journal of International Relations and Development*, vol.11.
- Sandholtz W and Zysman J (1989) 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics*, vol.42, no.1.

- Sassen S (1996) *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York: Columbia University Press.
- Schattenberg B (1999) Deutsche Erfahrungen mit Schengen. In: Hailbronner K and Weil P (eds) (1999) *Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier: Von Schengen nach Amsterdam*, Cologne: Bundesanzeiger.
- Schiff M and Winters LA (2003) *Regional Integration and Development*, The World Bank.
- Schimmelfennig F (2009) Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, vol.4, no.3.
- Schmidtke O and Ozcurumez S(eds) (2008) *Of States, Rights, and Social Closure: Governing Migration and Citizenship*, Palgrave Macmillan.
- Slaughter AM (2009) *A New World Order*, New York: Princeton University Press.
- Smith KE (2005) The Outsiders: The European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, vol.81, no.4.
- Soysal Y (1994) *Limits of citizenship*, Chicago: Chicago University Press.
- Stone Sweet A, Sandholtz W and Fligstein N (eds) (2001) *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Taguieff PA (1988) *La force du prejudice: Eassai sur le racism et ses doubles*. Paris: La Découverte.
- Torpey J (2000) *The Invention of Passport: Surveillance, Citizenship, and the State (Cambridge Studies of Law and Society)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Unger K (2005) Regional Economic Development and Mexican Out-Migration. *NBER Working Paper No. 11432*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, June 2005 (<http://www.nber.org/papers/w11432>)
- Watson A (1987) Hedley Bull, States Systems and International Societies. *Review of International Studies*, vol.13.
- Waever O, Buzan B, Kelstrup M and Lemaitre P (eds) (1993) *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Palgrave.
- Webber D (ed) (1999) *The Franco-German Relationship in the European Union*, Routledge Research in European Public Policy.
- Weiner M (1992) Security, Stability and International Migration. *International Security*, vol.17, no.3.
- Weiner M (1995) *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. NY: HarperCollins College Publishers.
- Wiener A (1999) Forging Flexibility- The British 'No' to Schengen. *European Journal of Migration and Law*, vol.1.
- Wieviorka M (1998) *Le racisme: Une introduction*, Paris: La Découverte.
- Wilson JQ (ed) (1980) *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Whitaker E (1992) *The Schengen Agreement and its Portent for the Freedom of Personal Movement in Europe*. *Georgetown Immigration Law Journal*, vol.6, no.1.
- Wood J and Dupont B (eds) (2006) *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaiotti R (2011) *Cultures of Border Control: Schengen & the Evolution of European Frontiers*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Zielonka J (2006) *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*,

- Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka J (ed) (2002) *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union* (Routledge Advances in European Politics), London: Routledge.
- Zolberg A (1989) The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. *International Migration Review*, vol.23, no.3.
- “Organization for European Economic Cooperation,” *International Organization*, vol.3, no.1, Feb. 1949
- 石川一雄 (2010年)「セキュリティと移民ガバナンス」『専修法学論集』第109号
- 石田淳 (2007年)「国内秩序と国際秩序の《二重の再編》－政治的共存の秩序設計」*国際法外交雑誌*第105巻4号
- 猪口孝 (1988年)『国家と社会』東京大学出版会
- 伊豫谷登士翁 (2001年)『グローバリゼーションと移民』有信堂
- 伊豫谷登士翁編 (2007年)『移動から場所を問う－現代移民研究の課題』有信堂
- 岩崎正洋 (1992年)「政治理論における『主権国家』概念の再検討－民主主義と国家主権」『国際政治』第101号「国家主権と国際関係論」
- ウェイナー、マイロン (内藤嘉昭訳) (1999年)『移民と難民の国際政治学』明石書店
- ウォーレス、ウィリアム (鴨武彦、中村英俊訳) (1993年)『西ヨーロッパの変容』岩波書店
- 臼井陽一郎 (2013年)『環境のEU、規範の政治』ナカニシヤ出版
- 遠藤乾、鈴木一人編 (2012年)『EUの規制力』日本経済評論社
- 岡垣知子 (2003年)「主権国家システムの規範と変容」『国際政治』132号
- 岡部みどり (2001年)「欧州統合進展に伴う共通移民・難民政策の質的変遷」『国際関係論研究』16号
- 岡部みどり (2004年)「拡大EUの『人の移動』と戦略的EU出入国管理政策」『日本EU学会年報』第24号
- 岡部みどり (2005年)「国境の国際共同管理と移民：政治学的移民研究アプローチと『移民危機』の克服」『国際関係論研究』(東京大学国際関係論研究会編)24号
- 岡部みどり (2008年)「人の移動をめぐる欧州政治－「ブルー・カード」構想に見るEU出入国管理の動向」『国際問題』574号
- 小川裕子 (2011年)『国際開発協力の政治過程－国際規範の制度化とアメリカ対外援助政策の変容』東信堂
- 嘉戸一将 (2005年)「西田幾多郎と主権の問題」『京都大学大学文書館研究紀要』第3号
- 柄谷利恵子 (2003年)「人の国際移動の管理と移民の権利保護に関する国際レジーム－その萌芽的形成と問題点に関する試論」『比較社会文化』第9巻
- 川瀬剛志 (2009年)「WTOと地域経済統合体の紛争解決手続きの統合と調整：フォーラム選択条項の比較・検討を中心として」『上智法学論集』52巻3号
- 河原祐馬、島田幸典、玉田芳史編 (2011年)『移民と政治－ナショナル・ポピュリズムの国際比較』昭和堂

- 木畑洋一編（2005年）『ヨーロッパ統合と国際関係』日本経済評論社
- 木畑洋一・後藤春美編（2010年）『帝国の長い影 - 20世紀国際秩序の変容』ミネルヴァ書房
- ゴッフマン、アーヴィング（石黒毅訳）（1974年）『行為と演技—日常生活における自己呈示（ゴッフマンの社会学1）』誠信書房
- 佐藤俊輔（2008年）「統合か政府間協力か—移民・難民政策のダイナミズム—」平島健司編『国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会
- 島田悦子（2001年）「ECSCの成立と欧州統合の発展」日本EU学会年報第21号『欧州統合の理論と歴史』
- 島田征夫（1983年）『庇護法の研究』成文堂
- 篠田英朗（2012年）『「国家主権」という思想 - 国際立憲主義への軌跡』勁草書房
- 庄司克弘（2003年）『EU法政策篇』岩波書店
- 城山英明（2013年）『国際行政論』有斐閣
- 高橋秀寿ほか編（1998年）『ヨーロッパ新右翼』朝日新聞社
- 田所昌幸（2003年）序章「国際関係の制度化」日本国際政治学会編『国際政治』第132号『国際関係の制度化』
- 田中素香（1996年）「通貨統合の進展と困難 - 通貨統合の現局面と展望」同編著『EMS：欧州通貨制度』有斐閣
- 田中俊郎・小久保康之・鶴岡路人編（2007年）『EUの国際政治：域内政治秩序と対外関係の動態』慶應義塾大学出版会
- テイラー、チャールズほか著、ガットマン、エイミー編（佐々木毅、辻康夫、向山恭一訳）（1996年）『マルチカルチュラリズム』岩波書店
- 中坂恵美子（2010年）『難民問題と「連帯」：EUのダブリン・システムと地域保護プログラム』東信堂
- 中村民雄（2002年）「EU憲法秩序の形成とニース条約」『日本EU学会年報—ニース条約と欧州統合の新展開』第22号
- 日本国際政治学会編（2007年）「国際秩序と国内秩序の共振」『国際政治』第147号
- 初瀬龍平（2011年）『国際関係論：日常性で考える』法律文化社
- 平島健司編（2008年）『国境を超える政策実験・EU』東京大学出版会
- 藤原帰一、李鍾元、古城佳子、石田淳編（2004年）『国際政治講座4 国際秩序の変動』東京大学出版会
- ブル、ヘドリー（臼杵英一訳）（2000年）『国際社会論 - アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店
- 細谷雄一（2001年）「シューマン・プランとイギリス、1948年-1954年 - 欧州統合のリーダーシップをめぐる構想と外交 - 」日本EU学会年報第21号『欧州統合の理論と歴史』
- 本田雅子（1997年）『ヨーロッパ統合における人の域内自由移動』経済学研究（北海道大学）47号(3)
- ポランニー、カール（2010年）（玉野井芳郎、石井溥、長尾史郎、平野健一郎、木畑洋一、吉沢英成訳）『経済の文明史（ちくま学芸文庫）』筑摩書房
- 森井裕一（2005年）「ドイツ外交における同盟と統合—シュレーダー政権を中心として」『国際政治—国際政治研究の先端2』140号
- 森井裕一編（2010年）『地域統合とグローバル秩序—ヨーロッパと日本・ア

- ジア』信山社
- 山影進（1992年）「国家主権と国際関係論」『国際政治』第101号「国家主権と国際関係論」
- 山影進（1994年）『対立と共存の国際理論 - 国民国家体系のゆくえ』東京大学出版会
- 山本吉宣、薬師寺泰蔵、山影進編（1984年）『国際関係理論の新展開』東京大学出版会
- 山本吉宣（2008年）『国際レジームとガバナンス』有斐閣
- ワイト、マーティン（佐藤誠、安藤次男、龍澤邦彦、大中真、佐藤千鶴子訳）（2007年）『国際理論：三つの伝統』日本経済評論社